

Fængsler:

Administration, behandling
og evaluering

Rapport fra NSfKs 18. kontaktseminar
og 39. forskerseminar
Hirtshals, Danmark 1997

Nordisk Samarbejdsråd
for Kriminologi

Scandinavian Research
Council for Criminology

Norræna sakfræðiráðið

Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi

www: <http://rvik.ismenn.is/~tho/NSfK.html>

Háskóla Íslands, 101 Reykjavík, Island.

Hildigunnur Ólafsdóttir, leder *hildig@rsp.is*
Tel: +354-560 17 13 Fax: +354-560 17 20

Elín Konráðsdóttir, administratív leder *elinkon@rhi.hi.is*
Tel: +354-525 43 30 Fax: +354-525 49 47

Kontaktsekretærer

Nina Löwe Krarup, Danmark *Nina.Krarup@jur.ku.dk*
Det retsvidenskabelige institut D, Sankt Peders Stræde 19, DK-1453 København K, Danmark.
Tel.: +45-35 32 33 39 Fax: +45-35 32 33 34

Mika Illman, Finland *MILLMAN@otdk.helsinki.fi*
Juridiska fakulteten, PB 4, FIN-00014 Helsingfors universitet, Finland
Tel.: (växel)+358-9 1911 Fax: +358-9 191 23090

Elisæus Kreutzmann, Grønland
Kriminalforsorgen i Grønland, Box 139, DK - 3900 Godthåb, Grønland.
Tel.: +299-24 988 Fax: +299-24-979

Elín Konráðsdóttir, Island *elinkon@rhi.hi.is*
Norræna sakfræðiráðið, Háskóla Íslands v/Suðurgötu, IS-101 Reykjavík, Island.
Tel: +354-525 43 30 Fax: +354-525 49 47

Evy Frantzen, Norge *Evy.Frantzen@jus.uio.no*
Institutt for kriminologi, PB 6872, St. Olavs plass, N-0130 Oslo, Norge.
Tel.: +47-22 85 01 35 Fax: +47-22 85 02 52

Staffan Litzén, Sverige *Staffan.Litzen@crim.su.se*
Kriminologiska institutionen, Stockholms Universitet, S-106 96 Stockholm, Sverige.
Tel.: +46 8 16 19 93 Fax: +46 8 15 78 81

Forord

Denne rapport inneholder bidrag fra to seminarer, et kontaktseminar og et forskerseminar som Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi arrangerede i Hirtshals, Danmark, i maj 1997. For fem år siden, da Cecilie Høigård skrev sin evaluering av Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi påpegede hun med rette at et så centralt tema som fængselsforskning ikke havde været prioriteret af rådet. Som et første skridt i at øge indsatsen på dette område ansatte Rådet Inger-Marie Fridhov for at skrive en oversigt over det, der findes af nordisk forskning på området. Hendes rapport fik den dækkende titel *Nordisk fængselsforskning - ikke helt fraværende*. Både kontaktseminaret og forskerseminaret kan ses som et led i at opfordre til at nye perspektiver og metoder inden fængselsområdet tages op til diskussion og forskning.

Kontaktseminaret havde et hovedtema: Administration og behandling i fængsler og forskning om virkninger af behandlingen. På kontaktseminaret var der 28 deltagere, personale fra administration af fængsler og kriminalforsorg, samt forskere. Tre kanadienske gæsteforelæsere med lang erfaring fra administration, behandlingsprogrammer i fængsler og effektforskning blev specielt indbudt til seminaret.

Det årlige forskerseminar fandt sted dagene efter kontaktseminaret, således at gæsteforelæserne også kunne præsentere deres indlæg for en større gruppe nordiske kriminologer. Den første del af forskerseminaret var derfor helliget fængselsproblematik, med vægt på administration, behandling og evaluering. Det andet hovedtema på forskerseminaret var kriminalitetsforebyggelse i bolig- og byområder. Mange år er gået siden NSfK sidst havde kriminalitet, forebyggelse og bomiljøer som seminarerema. I 1986 og 1973 var beslægtede temaer på dagsorden på forskerseminarerne som blev holdt på Bornholm og i Grenå. Denne del af seminaret blev arrangeret i samarbejde med *Statens Byggeforskningsinstitut* i Danmark som sørgede for to forelæsere fra Holland og en fra henholdsvis England og Finland samt to af deres egne medarbejdere. Her ligger der enorme muligheder til komparativ kriminologisk forskning af de forskellige strategier som benyttes for at regulere det sociale liv i de forskellige byer og bygder. Den tredje del af seminaret var som vanlig helliget "free papers". I tråd med forskerseminarets hovedtema var det studier af politi og fængselsliv, der fik stor plads i denne del af seminaret. Videre blev en betydelig andel undersøgelser af de forskellige sider af kriminalitetsudviklingen præsenteret. I alt var der på forskerseminaret tale om 67 deltagere og der blev præsenteret 27 indlæg.

For mange betragtes forskerseminarerne som en lang kæde som sammenknytter, om ikke hele den nordiske kriminologi, så i hvert fald bider af den. I år blev denne kæde styrket med nye elementer uden for Norden. Det er en lang tradition for at nordiske kriminologer har hentet kundskaber og inspiration udenfor Norden. De rejsende NSfK-seminarer var i sin tid en metode til at fange ind nye synsvinkler. Det relativt store indslag af ikke-nordiske forelæsere på de to NSfK-seminarer kan betragtes som et tegn på at denne tradition holdes levende inden for nordisk kriminologi. Selv om mange af bidragene i denne rapport er på engelsk betyder

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

det ikke at engelsk er blevet det offentlige sprog på NSfKs seminarer. På NSfKs rådsmøde i marts 1997 blev det diskuteret, hvorvidt engelsk i stadig større udstrækning var det sprog som blev brugt på forskerseminarerne. Rådsmedlemmerne var enige om at skandinavisk stadig bør være hovedsproget på seminarerne, men at det fortsat bør være legitimt at holde indlæg på engelsk med følgende diskussion også på engelsk. I år havde rådet indbudt gæsteforelæsere, der ikke har noget nordisk sprog som deres modersmål, til årets seminarer. Derfor blev det naturligt, at ikke bare præsentationer, men også en stor del af diskussionene foregik på engelsk.

Forslag til seminarer tema for begge seminarer kom fra de danske arrangører. En tak til dem for planlægning af seminarerne og en tak også til alle bidragsydere som med deres skriftlige bidrag har ført til at denne rapport kan publiceres. Elín Konráðsdóttir, NSfKs administrative leder, skal have speciel tak for det arbejde hun har udført i tilknytning til organisering af seminarerne og ikke mindst for bearbejdning af denne rapport.

Reykjavík, i oktober 1997

Hildigunnur Ólafsdóttir
Leder af Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

NSfKs 18. kontaktseminar 1997

21.-22. maj 1997 på Nordsøcentret, Hirtshals, Danmark

Onsdag 21. maj

Plenum

Ordstyrer: Beth Grothe Nielsen (DK)

- Side 7** Ole Ingstrup (Canada): Prison Management
Elizabeth Fabiano (Canada): Development, creation, delivery and integrity of programs
- Side 18** Don Andrews (Canada): An Overview of Treatment Effectiveness: Research and Clinical Principles

Administration af kriminalforsorg og fængsler

Ordstyrer: Beth Grothe Nielsen (DK)

- Side 38** Lars Bergman (S): Norrköping - ett gammalt fängelse i ny tappning
- Side 45** Liisa Rittinen et al. (FIN): A Sense of Life Control of Prison Inmates
- Side 56** Jan Andersson (S): Elektronisk övervakning som alternativ til fängelse
- Side 66** Per Våge (N): Et langt fængsel som et socialt design for fremming av frihetsmestring

Torsdag 22. maj

Behandlingsprogrammer og effektforskning

Ordstyrer: Ole Ingstrup (Canada)

- Side 72** Sten Åke Lövdal och Lars Krantz (S): KRAV OCH RÅD för brotts- och missbruksrelaterade program i kriminalvården
- Side 80** Bodil Philip (DK): Indførelse af behandlingsprogrammer i et dansk fængsel
- Side 84** Jón Friðrik Sigurðsson (IS): Cognitive-behavioural Therapy for Offenders in Iceland
- Side 91** Kristin Skjørten (N): A new start? A critical look at "cognitive skills"
- Side 98** Hans Jørgen Engbo (DK): Om behandling og anden fængselsservice. Er individualpræventiv nyttetænkning autoritær og menneskefjendsk?

NSfKs 39. forskerseminar 1997

22.-25. maj 1997 på Nordsøcentret, Hirtshals, Danmark

Torsdag 22. maj	Aktuel forskning
Session 1	Politiet
	<i>Ordstyrer: Erlendur Baldursson (IS)</i>
Side	107 Peter Lindström et al. (S): Victim - Offender Mediation in Sweden
Side	118 Janne Flyghed (S): Europeiska influenser på nationellt polisarbete
Side	136 Anders Kassman (S): Den svenska polisens hemliga telefonavlyssning i narkotikaärenden
Side	143 Aarne Kinnunen (FIN): Narkotikapolitikens byggklossar
Session 2	Fængselslivet I
	<i>Ordstyrer: Jan Gustavsson (S)</i>
Side	146 Tarja Kauppila (FIN): Finska fångarnas välfärdsproblematik: Livet "under nageln"?
Side	152 Anders Green (S): Långtidsdömda, tiden och meningsfullheten (Långtidsdömda - klientperspektiv)
Side	157 Jan Gustavsson (S): Från fem år till livstid (Långtidsdömda - myndighetsperspektiv)
Side	160 Annaliina Rintala (FIN): Ungdom och straff
Side	163 Elisabet E. Storvoll og Arild Hovland (N): "Ullersmoprojektet" i Norge 1992-1996
Fredag 23. maj	Plenum: Fængsler - administration, behandling & evaluering
	<i>Ordstyrer: Hildigunnur Ólafsdóttir (IS)</i>
(se side	7) Ole Ingstrup (Canada): Prison Management
(se side	18) Don Andrews (Canada): Research and Evaluation of Treatment Programs
	Elizabeth Fabiano (Canada): Cognitive Skills Programs
	Diskussion
Lørdag 24. maj	Aktuel forskning
Session 3	Fængselslivet II
	<i>Ordstyrer: Sturla Falck (N)</i>
Side	172 Erik Grevholm (S): Fängelseeffekter
Side	188 Eeva Liisa Hirvonen (FIN): About HIV-transmission - what we may not forget
Side	192 Kåre Bødal (N): Rusmiddelbruk og residiv blant langtidsdømte
Side	197 Felipe Estrada (S): Ungdomsbrottslighetens utveckling i efterkrigstidens Europa
Side	204 Torfinn Langelid (N): Tilbake til samfunnet?
Side	213 Jussi Matikkala (FIN): Straff och vård
Side	216 Jan Andersson (S): Almänheten och det almäna rättsmedvetandet

Session 4		Kriminalitetsudviklingen <i>Ordstyrere: Paul Larsson (N)/Kerstin Svensson (S)</i> Timo Ahonen (FIN): Återfallsbrott
Side	233	Paul Larsson (N): Metodiske kvaler og studiet av økonomisk kriminalitet
Side	239	Johan Bäckman (FIN): Combating Social Danger. Continuities in Russian Policing
Side	249	Hildigunnur Ólafsdóttir et al. (IS): Hustrumishandling: Omfang, årsager og konsekvenser
Side	259	Antu Sorainen (FIN): Two-ways or hermaphrodics? Same-sex sexuality and fornication in the 1950's
Side	263	Jukka-Pekka Takala (FIN): Mediation and moral emotions: the mediators' views
		Plenum: Kriminalitetsforebyggelse i bolig- og byområder <i>Ordstyrer: Hans Kristensen (DK)</i>
Side	275	Theo JM van der Voordt (Holland): Environmental Crime Prevention in the Netherlands: Theory and Practice
Side	290	Paul Ekblom (UK): What price prevention of domestic burglary?
Side	294	Ulf Christiansen og Erik B. Jantzen (DK): Crime prevention in the planning of housing areas. Six cases from Copenhagen and its region
Side	316	Ita Luten (Holland): People in Safe and Secure Cities
Søndag 25. maj		Plenum: Kriminalitetsforebyggelse i bolig- og byområder <i>Ordstyrer: Britta Kyvsgaard (DK)</i>
Side	321	Hannu Takala (FIN): Urban Criminality and Built Environment
Side	333	Britta Kyvsgaard (DK): Treatment of Offenders and Crime Prevention: Past, Present and Future
Side	340	Deltagerliste

DEL I

NSfKs 18. kontaktseminar 21.-22. maj 1997

Ole Ingstrup
Correctional Service of Canada
Ottawa, Ontario
Canada

Prison Management

I am extremely pleased to be back with you, my old friends. And I am delighted to have this opportunity to share with you some of the things that we have been doing in Canada in a slightly different cultural context.

I say this because I am convinced that no system in the world can be copied somewhere else. Something that works in one part of a country or of the world will not necessarily work somewhere else. Nevertheless, there are often ideas that can be transferred from one place to another, modified for local consumption and used as a source of inspiration.

My presentation this morning is going to be largely about prison management in Canada. But since we have researchers among us, and since the theme of the conference centers around aspects of treatment, I will also want to look at issues such as programs for inmates, recidivism and recidivism reduction.

Let me first explain in which context the Correctional Service of Canada operates. Canada is a federal state. We have ten provinces and two territories which make up this vast piece of land of ours. There is a separation of powers between the federal government with its capital in Ottawa, and the provincial governments with their respective capitals in each province.

Under our Constitution, provinces are vested with considerable powers, much more so than is the case with Danish counties. We have a justice system where the criminal justice legislation is a federal issue. Decisions for the country as a whole are taken at the federal level as to what should be, or shouldn't be, in the Criminal Code.

The administration of justice, however, falls for the most part within the purview of the provinces, so do most of the courts, except for the Federal Court that deals with constitutional and administrative matters. That means that a decision made by a provincial judge may not have legitimacy in another province.

It is also the provincial jurisdictions that look after policing except for one notable exception, the Royal Canadian Mounted Police.

Another key area of responsibility of criminal justice that is left to the federal administration is the Correctional Service of Canada, where I am currently serving as Commissioner. But the provinces also have their own correctional services. So we have, in Canada, 13 correctional services: 10 provincial, two territorial, and one federal.

The provinces are responsible for those inmates who serve sentences of less than two years. They are also responsible for young offenders and for people kept in remand before trial, as well as probation. CSC accommodates offenders with sentences of two years and more - up to life.

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

The system in Canada is slightly different from the Danish system. In Denmark, you seem to prefer to incarcerate people who have not been sentenced, while in Canada, there is a preference to wait until people are actually sentenced to send them to prison.

What we know is that about 60 percent of the 'total prison' population is found in provincial institutions, where some 15.000 to 16.000 people are serving less than two years, and 5.000 to 6.000 are on remand. A vast number of them rotate very quickly through the system because their sentences are short. In fact, some only serve a few days of imprisonment because of the non-payment of fines.

The federal system has about 14.100 offenders in its institutions. The rotation here is much slower than in the provincial system because the sentences are so much longer. We have all the heavily guilty people from two years and up. Like in the United States, we seem to favour long sentences, although our sentences are not nearly as long as those observed in the United States.

To give you a better idea, we have about 2.300 inmates who are serving life, 675 who are serving life with a minimum of 25 years before they can be considered for parole. Some 40 percent of our inmates are serving sentences for robbery, particularly armed robbery and drug related crimes.

We also have 20 percent of our prison population that are serving sentences for homicide, and 20 percent that are serving sentences for very serious crimes where severe violence and sex offences are involved. It is important to note, by the way, that sex offences are increasing dramatically in our country - as measured by the number of reported crimes and the number of inmates in federal institutions.

The Correctional Service of Canada has a budget of 1.2 billion dollars, bearing in mind that a Canadian dollar is worth about 5 Danish kroner. We run a system of 50 penitentiaries, which includes 5 recently built prisons for women and 2 institutions that are designed for aboriginal people, based on aboriginal culture and spirituality, including treatment programs that are adjusted for the kind of belief system that aboriginal people have.

About one third of our institutions are maximum security, a little less than two thirds are medium security and then we have a dozen minimum security institutions. We also have 161 halfway houses and 64 parole offices. In addition, we contract with the private sector and various organizations for another 150 or so halfway houses spread across the country. That is basically the framework within which we operate.

Historically, the Correctional Service of Canada has gone through a number of inquiries and public scrutinies which, for the most part, have been highly critical and have often resulted in changes at the top. Our parole system is separate from the prison system. We have a commission, the National Parole Board, which is an administrative tribunal making decisions in this area. CSC is responsible for supervision and programs in the community.

The Correctional Service of Canada makes recommendations to the Board but they make the final decisions. They also make decisions on revocations back to prison. Both the Correctional Service of Canada and the National parole Board are part of the Ministry of the solicitor General of Canada.

I was Chairman of the Parole Board back in 1986 when things started flaring up in the Correctional Service of Canada. An inmate had committed a very serious offence and an inquiry was held into the system, the result of which was that major changes had to be implemented in order to meet the standards of good corrections, the same set of standards set by the Service itself.

In other words, though the standards existed, people simply did not do what they were supposed to do. The Commissioner of the Correctional Service at the time (who later turned out to be my predecessor, when I was appointed to the job in 1988), along with a couple of colleagues in town, and myself constituted a task force that looked into how improvements could be made to the Correctional Service of Canada.

The Commissioner had announced that the improvements recommended by the task force had now been implemented. A few months later, a spectacular incident occurred in downtown Toronto, our largest urban area in Canada and also one of the most politically sensitive. A man had left a halfway house, broken into an apartment building, raped and killed an innocent woman whom he had never seen, or known before, and returned to the halfway house. It was subsequently discovered that he was the one who committed the crime.

The inquiry that followed came up with damning information about the Correctional Service of Canada, namely that, once again, people had not done what they were supposed to do; and that the commitment made about being in better shape as an organization, and doing what we were supposed to do were actually hollow promises.

That inspired the Commissioner of the time to leave the Service, and I was tasked with the job of doing whatever was necessary to make the system better. In Canada, the deputy ministers, as they are called, are not political. They are public servants. The Deputy Minister in the Prime Minister's Office is the head of the public service. This is the role of the Clerk of the Privy Council, referred to, in more familiar terms, as "the Deputy Minister of deputy ministers". And when you are appointed as a Deputy Minister, one of the first things you do is go for a briefing with the Clerk of the Privy Council who will tell you what is expected of you.

The Deputy Minister of deputy ministers at that time was a man of few words. So he said to me: "Fix the damn place". Surely, I said, there must be something else. "Yes", he said. And he added the word "fast"! Of course, this is not all that went on, but it illustrates the massive and urgent improvement needed then.

Soon after, I sat down with my minister, the Solicitor General of Canada. I had worked with him before so I knew him quite well and I was aware that the Correctional Service did not have his confidence. This, I was vividly reminded of at the outset when he said to me: "I can't trust what I'm told in this place. And it doesn't matter what people tell me, if they tell me that things are being looked into after the fact".

So he had a whole bunch of things which he wanted to change urgently. I still remember how we were sitting there, rolling up our sleeves and making a list. I said, "I need a letter from you, Minister, to tell me what it is that we should be addressing, primarily so we know what to focus on". And he spoke of numerous things: mental health and staffing issues, administrative contracts and budget control, inmate control, and there was no end to it.

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

And I remember how, when we had reached a list of 49 critical points, I said to him: "Minister, I cannot handle more than 50 points, that's my experience, up to 50, that's it". So I proposed that the 50th point be called "anything else you may come across that needs urgent attention". He thought that made sense. And so, a letter was drafted and approved to that effect. And this became a terrific opportunity to really rethink how we went about our business.

With these anecdotes as a backdrop, I am now going to move into the management topic of my presentation, and about the management of change specifically. There are basically two ways of going about major change. You can approach it tactically, or you can approach it strategically. Going about it tactically means handling one issue at a time, trying to fix it and going on to the next, hoping that what you fixed yesterday will stay fixed which, of course, it won't.

As Peter Senge has pointed out in his book on *the fifth discipline* of systems thinking, whenever you touch one part of an organization, something happens in another part. It is like a rubber ball bouncing around, whenever you throw it in one place, it pops up somewhere else. Tactical management also reminds me of a statement by Sir Winston Churchill. When he was asked about his definition of history, he responded: "It is one goddam thing after the other".

Strategic management requires that we step back and ask ourselves some fundamental questions such as: How do we want to spend the money allocated to us? How do we want to relate to our 14.000 inmates in the institutions and the other 7.000 offenders under supervision in the community? What is it that we really believe in? What is our profession all about?

It would be inconceivable to us that a plumber could claim to be good at what he does without being able to explain what "good plumbing" is all about. Or that an airline pilot could purport to be professional without having a clue about how to fly an airplane. We might find this quite ridiculous. And reasonably so.

Yet, many seem to be quite content operating in correctional systems where they speak of themselves as professionals but with little or no ability to explain what their profession consists in. An exercise in strategic planning can provide an opportunity to define not only one's ideals, one's hopes or one's aspirations, but also the profession that we are in. And that is what I am going to speak about over the next few minutes.

Strategic planning really means posing ourselves two questions: First, what kind of business are we in? And second, how do we want to go about it? These basic questions, however, imply a certain degree of courage, because if the intention is to stay out of trouble at any cost, this ultimately defeats the purpose. The interesting thing about people who want their organization to stay out of trouble, and accomplish little or nothing as a result of this mindset, eventually get in trouble anyway.

Somebody once said: "It is not enough to be on the right track, if you don't move you're going to be run over, nonetheless". So we have to move, and in the right direction. Sounds simple? But it takes a lot of patient work to go through an exercise in strategic planning. It is not a complicated exercise, but it is a complex one. Do you know what the difference is between complex and complicated? The french consultant Hervé Sérieux said: "A Boeing 767 is complicated, but it is not complex. A bowl of spaghetti is complex, but it is not complicated". I hope this comparison helps to make the point.

You have to consult a lot of people: government partners, stakeholders in the criminal justice system, the employees, everyone who, in some way, works for, or with, the organization. What should we aim at, strive for, believe in? We had in the Correctional Service of Canada a high powered task force reporting to me, looking at such things with the unions as full fledged participants.

As far as I am concerned, the unions are very important. They represent the same people that we do, our employees. They are members and partners. But we manage, they don't. This, in my view, is the foundation upon which we have to build. An open and resonable relationship with the unions, but we are in charge of the system, not they.

During a major strategic planning exercise, we had them fully involved. Over 5000 people got involved and we developed a formulation of our corporate Mission. This is not a propaganda tool, it is a management tool. It is a framework against which we hold ourselves accountable and are held accountable by the government of Canada.

The Mission document has been endorsed both by the Minister responsible for Corrections, in fact several ministers over the years, and myself, to demonstrate the government's commitment to the direction we have taken and my own responsibility to have the organization move in that direction.

At the heart of our Mission is a short statement that reads as follows: "The Correctional Service of Canada, as part of the criminal justice system, and respecting the rule of law, contributes to the protection of society by actively encouraging and assisting offenders to become law-abiding citizens, while exercising reasonable, safe, secure and humane control." And that is our business.

We define our business as contributing to the protection of society. This raises the issue of recidivism and its relevancy as part of our work. Of course, we are not naive enough to believe that we can save Canada by eradicating crime. But we can make a major contribution to this end. And our rate of success can be measured by the number of recidivists. If the numbers go up, we are not meeting our targets, and we are not making progress.

In addition to the statement, the Mission document of the Correctional Service of Canada contains five core values, one of which is of particular importance in relation to the issue of recidivism. It is Core Value 2 which says that we actually believe that offenders can change for the better, that they have the potential to live as law-abiding citizens.

If you went around the table of a senior management committee, you might be quite amazed to realize that not everyone around that table would share the same beliefs as to whether offenders can change or not. But then, I say, if you did not think that people can change, why would you invest in educational programs, in vocational training, in life skills programs, psychological and psychiatric programs, or indeed, any program at all?

On the other hand, if you do believe that offenders can change, then actions must follow beliefs. Financial investments must be made, good programs developed and established, follow-ups done to make sure that we behave as we say we should.

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

There has been quite a polemic in North America that has influenced discussions in Europe and elsewhere stemming from Martinson's statement which, by the way, he never did make. He was quoted as suggesting that "nothing works", based on his findings that programs did not seem to have any recidivism reduction effects. But he never actually said that "nothing works". Or, at least, I cannot find the paper or article where he said it, and nobody has this, or has been able to point it out to me.

I think there is a great deal of evidence that many things do work and contribute in a significant manner to reducing recidivism, starting with the most basic understanding that we influence one another throughout our lives. If this is true of our interpersonal relationships, why would this cease once people live behind prison walls? Why would all the rules of human interaction suddenly be suspended in time? Makes no sense to me.

In looking more closely at the profile of our prison population, we found that 70% had drug and alcohol related problems. In most cases, offenders had both problems. About 55% of them admitted that they had committed their offences while under the influence of drugs and/or alcohol. About 7% suffered from severe psychiatric problems, 20% showed sexual deviance and a history of sexually deviant behaviour. Not to mention the fact that up to half of them had very little educational background, barely a few years in primary school. That meant that many could not even operate normally in a factory like other people on the outside. These findings, of course, point to profound differences with the general population.

More sophisticated research indicated that offenders do very poorly at handling conflict, that they are unable to identify alternatives to their immediate impulses. I believe we will be hearing more about this from one of our speakers later on.

Our findings prompted us to introduce scientifically based programs on a large scale in the Correctional Service of Canada. And this we did as part of the implementation of our strategic plan.

But once you have decided that you are moving in that direction, you must also follow up relentlessly. There is no warden of our penitentiaries, nor district director who is not accountable for concrete results in this area. They are responsible for getting offenders through programs, to get them ready for parole. and if they don't do what they are supposed to do, there will be some serious conversations about how we can improve their ability to perform. I am sure you will agree with me when I suggest to you that, unless you follow up relentlessly in every corner of the organization, things will not happen. Things do not happen by themselves. They require an energetic focus.

Money is also required. In the Correctional Service of Canada we have currently invested some 80 million dollars on an annual basis for the management of offenders' cases, which is the part of our work consisting in social work within our institutions. We have an additional 120 million dollars in programs, such as cognitive skills training programs, drug and alcohol abuse programs, sex offender treatment programs, and a host of others. We have another 100 million dollars invested in community services, including supervision and programs in the community, which adds up to 300 million dollars a year, or roughly 25 percent of our overall budget.

And again, this is to translate in real terms the words of our Mission. Does it work? I believe it does. But, let's face it, we are not in the miracle-making business. And, at the same time, I know that we are getting pretty close to something that even I might qualify as impressive. We have, for instance, one of the lowest recidivism rates in the world. We have tried to compare numbers, although this is not easily done. What we have is about 20% of the people we release on parole who are coming back with new offences before the expiry of their sentence. This is low, very low, and certainly lower than what we have seen before in our jurisdiction.

Our sex offender treatment programs have cut down the number of new sex offences by half of what they were before. I should point out in this regard that the general trend indicates that, if sex offenders are released untreated, they will sexually recidivate at the rate of 15%. Our sexual recidivism rate for treated sexual offenders, including the most serious of them, has fallen to a range of between 6 to 7 percent. That means a 50% reduction in the number of victims seen from the inmates' point of view. In other words, a 50% reduction in the number of inmates who have to serve a new sentence.

Are these results encouraging? Yes, they are. Are they good enough? Of course not. But again, in keeping with our Mission, I believe that our efforts amount to a significant contribution, although it would be unrealistic to ever expect that we will reach a zero recidivism rate. I also believe, however, that it is safe to assume that a lot of people out there in the community did not get victimized because of what we do. So the question remains: How much attention are you paying to the issue of recidivism?

Clearly, good research that is targeted to our needs is of paramount importance if we take this question seriously. And this is why we put a significant amount of money into funds contracting with universities and other independent bodies to determine what is happening to our prison population. What is their profile? How is it evolving? What is new? What are the issues that we have to address? How are others doing it around the world? What are the best practices that we can learn from? How well are our own programs really working?

We hire a lot of experts to do cognitive skills training but we don't buy their services just because we like the sound of the words "cognitive skills training". We hire them as long as they produce good results for us. This is where follow-ups become important. So we follow these things very carefully with research. I seriously think that all these investments of time, effort and money are paying off. And that, again, is consistent with our Mission.

How do we use the Mission document to move us forward as an organization? Well, it is really not all that complicated. We simply build it into everything we do. For instance, we incorporate the 56 strategic objectives of the Mission, that is the longer term objectives, into our corporate planning.

We also look at dynamic factors, such as political imperatives, and how they intervene. If the Prime Minister, or my Minister, wants attention to be focused on certain priorities, as a result of a speech or an interview they may have given, then these have obviously to become part of our corporate planning agenda.

We also do environmental scanning, and I am not talking about the weather reports, but about emerging social issues that may be of special concern to Canadians.

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

We know, for example, that Canadians are unhappy about the disproportional number of aboriginal people in prison; and the growth of the aboriginal population of Canada carries with it social problems which in turn can lead to an even higher disproportion in the number of offenders behind bars. This specific issue we have to factor into our planning process.

Take another situation. We know that many people sit at home and watch violent and scary stuff on the tube. Or they read about stories that grab headlines and often get sensationalized. So their level of fear becomes disproportional to the level of real danger in society.

These, and many other factors, cause us to constantly rethink how we deliver good corrections in keeping with our Mission. Each initiative we take must be consistent with at least one strategic objective of the Mission. And we are quite religious about this document.

When our Executive Committee, which consists of the twelve most senior people in the organization, meets on a monthly basis, an item that is submitted on the agenda for decision has to be linked with one or more of the Mission's strategic objectives. In so doing, the sponsor of an item must explain how the proposed initiative will move the organization forward. If this cannot be done, the item will be taken off the agenda and resubmitted at a later date until this aspect can be clarified, or be dropped altogether if a link with the Mission cannot be established.

From personal experience, I think that discipline in the implementation of such things is a must, a view supported as well by the management literature that calls for it. I say this because I know that, in Denmark, you are in the process of implementing your program of principles which is basically founded on a similar approach.

When I was in charge of parts of the renewal process for the entire federal public service as Principal of the Canadian Centre for Management Development over a period of three to four years, an exercise that involved a quarter of a million employees, I learned a lot more about the implicit concept of change that people have in their minds as they were working at it. Let me explain what I mean.

Some people in charge of the government changes said: Well, we are not doing that well, so we have to improve a whole bunch of things, and here they are". It didn't take us very long to realize that the reality of change was quite different from how we had perceived it, something which, by the way, our front-line workers had known all along.

My experience studying government practices in Canada, as well as the implementation of mission statements and major change processes in organizations around the world, has convinced me that things work in the following way. When you work on a process of change, you get this warm and fuzzy feeling that if you can write it, you have also done it. If you can just manage to get it down on paper, you have actually done it. This may not reflect reality, but there is a tendency to feel that way.

So you get all carried away in a sort of intellectual frenzy, only to realize, back on the ranch, that reality is not what you thought it was. In fact, the reality check is right around the corner when you face the people, the staff, the inmates. They are the ones who look at you with amazement, as though you are on some sort of a high. This is when you have to come to grips with the fact that the overall level of performance has actually gone down from the time when you began the process of change.

I have been part of such exercises several times throughout my career, and had the opportunity of observing many others. No matter what one does, there will be no evidence of movement or improvement in the 6 to 8 month period that follows. And naturally, when you are into the fifth or sixth month, people aren't going to be inclined to say wonderful things about your process of change. In fact, they are likely to comment that things aren't working, and make more or less noisy suggestions to that effect.

This is when the temptation gets strong to revert back to the old ways. But in my view, this is when leaders have to be leaders, and I'm thinking in particular here about the prison administrators and those interested in administration. This is when you must stick to your guns and push relentlessly for results.

Examining questions such as: What do we mean by contributing to the protection of society? The answer: We mean better performance in terms of staff safety, because staff are part of society. We mean better protection and the safety of offenders because offenders are part of society too. And we mean better protection of the public because they are society as well.

When we have pushed for results, we can also measure them in countless ways: by the number of institutional disturbances, hostage-taking incidents involving either staff or offenders themselves, assaults, murders, suicides, self-mutilations, escapes from institutions, and new offences committed by those who are released on parole.

To determine how well we, in the Correctional Service of Canada, were delivering on the commitments reflected in our Mission, we measured our performance in most of these areas over a period of four years preceding our strategic planning exercise, and four years after that. What did we find?

Although we saw many disturbances actually going up by 20 percent during the first year following the Mission, these decreased over subsequent years. Incidents involving inmate murders went down by 66 percent. Hostage takings: down by 25 percent. A further 57 percent reduction in the number of escapes from maximum/medium security.

Clearly, and in spite of our best efforts, these are levels of improvement that cannot be continually sustained. But our indicators are telling us that the number of escapees from minimum security are still down by 64 percent. So this is encouraging.

What I have tried to illustrate so far is that a strategic approach to managing large organizations does pay off provided that you exercise your leadership and lead as you should, that is, moving the organization forward and following up relentlessly so that results are achieved and measured.

Sometimes, this requires courage to stare at problems in the face. If the results are bad, you must talk about them and improve them. If they are good, you also try to understand why and see how you can make them better.

In the year that preceded my return as Commissioner of the Correctional Service of Canada, I served as a Special Advisor to the Clerk of the Privy Council, the "Deputy Minister of deputy ministers". During that period, I began working on a book which is expected to be published early next year and that tackles some of the issues that I have talked about today.

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

What is clear from the research that I conducted for this book, with input from public organizations around the world, is that organizations which perform well have a clear sense of direction, they know where they are going and they pursue their objectives relentlessly.

The second point which I have tried to make as part of this presentation is more specific to the reality of our correctional mandate. It is, in my view, unprofessional to argue that programs in general, including treatment programs for offenders, do not work. This is as unprofessional as if, on the plane you are going to take from Aalborg to Copenhagen this afternoon, you would overhear a conversation in the cockpit where the pilot is saying to his co-pilot: "Well, I wonder if the damn thing can actually fly".

Apart from wanting to recite your prayers, this sort of situation would have you seriously question those guys' ability to do what they are paid for. The same can be said about the intrinsic merits of programs for our offenders which, again in my view, need not be questioned.

As I have said, there is no evidence that nothing works. There is, however, a great deal of evidence that something does work for most people, something that can move offenders in the direction of becoming law-abiding citizens. And quite frankly, we are pretty unsentimental about these things in the Correctional Service of Canada. We don't go into our prisons and say to an inmate: "Hi! old chap, we know you are here for the 17th time, that you've had lots of time to think about your social responsibilities, and that you are eager to live as a law-abiding citizen". No. Rather, we say to him: "How many more times do you want to come back to jail? If you don't want to come back to jail, then listen, we may have something for you here that we can talk about. And if you don't care, then we will go on to the next person and see if he wants to be part of the solution". And usually, offenders respond very well to that.

And if there is still any doubt about the positive impact of such programs, we know that what we do is create fewer victims in two ways. First, fewer victims in society, because fewer crimes are being committed by people who are released from our institutions than before we established the programs. Second, fewer people are victims of reincarceration. Instead, they are living as reasonable citizens in society as opposed to behind bars. Of course, this is no reason for complaisance. We will never give up searching for new answers, but still, this is pretty exciting stuff.

I remember in the old days when we had professor Jonsen talking to us about searching and learning and trying something out, and coming to try something else if we failed. So now, we should stop questioning the very foundation of our programs. The figures and the research are there to prove it.

Frank Porporino, who was our Director General of Research, and Liz Fabiano played a major role with their successful work in this area. Frank once said to me that when the producers of Aspirin told the population, especially men, that they could decrease the risk of heart attacks considerably if they took aspirin every day, we saw a virtual change of eating habits in North America. Instead of filling up with coffee in the morning, people would swallow a double Aspirin in the expectation of reducing dramatically their chances of having a heart attack. Thing is, the scientific research showed that those who would take one or two Aspirins each day decreased such chances by no more than 1 percent.

In our case, the numbers are far more spectacular when it comes to program related results. The evidence can no longer be responsibly overlooked. And in the end, is it not far more exciting to be part of a system that actually wants to produce results and deliver good corrections, than constantly revisit obsolete theories that will lead to no more than a plain record of neutrality, in the best of cases?

So before being accused of standing in the way of your cup of coffee, I will now conclude by thanking you most sincerely for your attention and wishing you continued succes in the important work that you do.

Don A. Andrews
Department of Psychology,
Carleton University,
Ottawa, Canada

An Overview of Treatment Effectiveness: Research and Clinical Principles

This paper has two sections. Section 1 provides an overview of the research literature on the effectiveness of criminal justice interventions and correctional treatment services on criminal recidivism. Section 2 reviews principles of effective correctional treatment with examples of effective programming.

The thrust of the paper is very applied and very practical in that the focus is on what type police, courts, corrections and other agencies actually do with offenders. The issues reviewed, however, have been controversial in academic criminology, criminal justice, and corrections for decades. Thus, while the thrust is applied and practical, some attention must be paid to the academic, professional, and ideological roots to what is now widely-recognized as pro-punishment and anti-treatment bias in major segments of mainstream academic criminology and criminal justice. Because the anti-treatment bias was reinforced by appeals to scientific rhetoric, the very same scientific rhetoric underlying this review, this paper must address methodological issues.

Please note, there is nothing wrong with scientific rhetoric, except when it is misused systematically in some academic circles in order to discredit and discount positive findings in the areas of prediction and treatment. Sometimes, scientific rhetoric was used not to construct knowledge but rather to destroy knowledge in the areas of prediction and treatment.

Section 1. The News: Overview of Treatment Effectiveness

This section explores the literature on the effectiveness of criminal justice and correctional interventions in the reduction of criminal recidivism. We will take a basic science or rational empirical approach to the literature, an approach that values human diversity, the complexity of human experience, logic, and research evidence. Unsparing criticism will be combined with respect for evidence. This approach is a major value underlying the psychology of criminal conduct (PCC) or the human science of criminal conduct. The PCC approach and the conclusions reached contrast dramatically with the content of many mainstream sociological criminology textbooks and with the assumptions underlying sentencing and correctional policy in many jurisdictions.

I begin with a statement of our conclusions. Our conclusions in regard to the effective reduction of recidivism will be as follows:

- 1) Official punishment without the introduction of correctional treatment services does not work.**
- 2) Providing correctional treatment services that are inconsistent with the principles of risk, need and responsivity does not work.**

3) What works is the delivery of clinically and psychologically appropriate correctional treatment service, under a variety of setting conditions that may be established by the criminal sanction.

4) The delivery of appropriate correctional treatment service is dependent upon assessments that are sensitive to risk, need and responsivity.

We will be defining "risk", "need" and "responsivity" presently, and in some detail in Section 2. Briefly, the three principles speak to three key clinical (and management) issues:

1) To whom are the more intensive treatment services best offered when the objective is reduced recidivism? -- to higher rather than lower risk cases when the objective is reduced recidivism (low risk cases will succeed with less intensive service).

2) What should we target? -- criminogenic needs if the objective is reduced recidivism (criminogenic factors are dynamic characteristics of people and their circumstances that actually link with criminal behaviour).

3) What style and mode of service should be employed? -- one matched with the learning styles of offenders (e.g., cognitive behavioral/structured social learning approaches).

These principles assume a body of knowledge regarding predictors of the criminal behaviour of individuals (risk factors), the causes of criminal behaviour (criminogenic need factors), and the potential to influence the occurrence of criminal behaviour (an effective intervention technology).

Does such a body of knowledge exist?

There now is a human science of criminal conduct. There are theories of criminal conduct that are empirically defensible and that may be helpful in designing and delivering effective service. The literature is reasonably strong and supports vigorous pursuit of ethical, decent, humane and cost-efficient approaches to prevention and rehabilitative programming for higher risk cases under a variety of conditions of just sanctioning. The active and effective human service agency may contribute to a still more powerful knowledge base by building assessment, reassessment and research into the agency.

Major issue, one on which research is really only beginning, is how to make use of what works -- research on the dissemination, implementation, and ongoing development of effective programming (Andrews & Bonta 1994, 236).

This human science of crime (this psychology of criminal conduct: PCC) may be defined by the task it sets -- that task is understanding individual differences in criminal behaviour -- and by the three types of understanding it seeks. These three are theoretical, empirical and practical:

- A theoretical understanding entails constructing models or explanatory systems that are logical and meet certain other criteria such as testability, simplicity, generality, and parsimony.

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

- An understanding must be empirically-defensible in the sense that it is supported by research findings. The two major empirical issues here are the prediction of criminal activity and the ability to influence criminal activity.
- A practical understanding is one that yields useful suggestions for criminal justice, correctional and any other agency or individual with interests in the prediction and control of criminal behaviour.

Knowledge of the ability to influence criminal behaviour comes from controlled outcome studies. What is a controlled outcome study? At a minimum, 1) an intervention group and a comparison group, 2) comparable at pretest and 3) compared post-treatment on an objective, reliable and valid measure of criminal recidivism. Ideally, the classical experimental design calls for random assignment to treatment and control groups, equal treatment except for delivery of the experimental treatment, and follow-up for an equal length of time. All of the following discussion of treatment effectiveness will be limited to reviews of controlled outcome studies that approximate these ideals.

Ideally, program evaluators want to be in the position of being able to conclude that a statistically reliable difference in the recidivism rates of the intervention and comparison groups was due to the experimental intervention. The strength of this conclusion increases when the difference in recidivism rates is larger versus smaller, when the possibility that the difference could be due to chance is minimal, when preintervention differences in the participants were insufficient to account for postintervention differences, and when there is little evidence that loss of subjects from pre-to-post was selective and might have favored the intervention condition. Our sense of understanding the effects of treatment on recidivism increases even further when the intervention, its implementation and its effects on recidivism reflect a well-articulated theoretical perspective on crime and treatment. Confidence and understanding increase still further when it can be shown how general are the effects (for example, how do the effects depend upon types of setting or type of offender?).

Ideally, too, program evaluators also want to feel confident if they conclude that the recidivism rates of an intervention and comparison condition did not differ postintervention. Confidence in this conclusion increases when the difference in rates was small and statistically nonsignificant, when the number of subjects was large enough to allow a reasonable test of statistical significance, when the intervention was actually delivered with some integrity, when comparison subjects were not inadvertently exposed to the treatment, when the measures of outcome are reliable and valid, and when other tests of similar interventions have yielded null or negative effects.

As we shall see, reviewers of the criminal justice intervention literature have adopted various approaches to deciding whether a particular test found an effect of intervention. In some of the earlier reviews that standard was impressionistic and difficult to pin down (as in fact were the conclusions of the authors of the original evaluation studies). The methods of reviewing and compiling program evaluation results have now progressed well beyond the impressionistic approach.

By the 1960s and the 1970s, reviewers were looking for the most part for a statistically significant difference in recidivism rates. With recent advances in research compilation methods, it is now known that this box score approach is very conservative and severely under-esti-

mates the state of knowledge. One of the problems with simply counting the number of tests yielding statistically significant effects is that statistical significance may be low or unacceptable in particular tests because of a problem such as too few subjects.

Box Score Analysis

Now we are ready to begin our review of the reviews of the outcome literature. Recall that the dominant position within mainstream criminology and criminal justice was some variation on a theme of "nothing works", and that position was often (with some outstanding exceptions) expressed with a distinct sense that official punishment is preferable to the delivery of correctional human service.

Typically, the "nothing works" debate is dated back to Martinson (1974) and his subsequent TV and conference appearances wherein more or less firm declarations of "nothing works" were presented. In fact, there were earlier reviews of the literature and many of these early reviewers, too, reached negative conclusions regarding the effectiveness of correctional treatment (for example: Kirby 1954; Bailey 1960; Logan 1972; and even through Whitehead & Lab 1989).

In part their negative conclusions reflected the healthy skepticism of science and the availability of relatively few well-controlled program evaluations. There was something else present in these conclusions, however, and this was anti-treatment bias. It was evident in the reviewers willingness to accept "no effect" conclusions with little serious criticism, while studies that reported reduced recidivism were subjected to intense criticism. Often this criticism was of a pseudo-scientific variety in that methodological threats to validity were mis-applied systematically. Michael Gottfredson called this "treatment destruction", while we use the more general phrase "knowledge destruction".

My colleagues and I have summarized these knowledge destruction approaches in many manuscripts. Here follows another look, one in which first I state a real threat to the validity of a conclusion, and then show in parentheses how the scientific rhetoric was mis-applied in criticism of findings favorable to treatment:

- if the theory underlying the treatment approach is flawed, the treatment should fail to reduce recidivism (example of misuse: if crime is only a reflection of social inequality, the finding that a change in personal attitudes was followed by reduced recidivism must be in error)
- if unreliability in the measurement of recidivism is a serious problem, treatment effects will be underestimated (example of misuse: the positive effect of treatment may be dismissed because of unreliability in the assessment of recidivism)
- if there are deviations from the ideals of the experimental design, treatment effects will be over-estimated, under-estimated, or unaffected depending upon the details of the deviations (example of misuse: any deviation from experimental ideals allows us to reject findings favorable to treatment)
- if the positive effects of certain approaches to treatment are limited to certain types of offenders (for example, the higher risk, the more psychologically mature, or the more motivated), the studies have yielded important information on "who responds to what" (example of misuse: if a treatment does not work for everyone under all conditions, treatment does not work).

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

In parentheses above are the illogical types of arguments that allowed many of the earlier narrative (non-quantitative/not meta-analytic) reviewers of the literature so easily to some variation on the conclusion that "nothing works".

Our review of the reviews, however, will differ from the approach of the original reviewers in one very important detail beyond recognition of knowledge destruction. We will distinguish between studies of the effects on recidivism of variation in official punishment and studies of the effects on recidivism of variation in the delivery of correctional human services. This distinction may be illustrated by reference to how colleagues, students and I approached the distinction in the Carleton University review (Andrews, Zinger, et al., 1990):

Variation in criminal sanctions. These tests of the effects of criminal justice interventions were based on front-end variation in the type or severity of criminal justice processing. For example, the tests of intervention entailed comparisons of police cautioning versus additional processing, informal adjustment versus probation, probation versus custody, open versus secure custody, and noncompletion versus completion of restitution programs. These types of interventions reflect considerations that arise from perspectives on processing such as labeling, deterrence and just desert. With these perspectives, the most important point is less versus more criminal justice processing.

Variation in correctional treatment service. These treatments involved the delivery of human services and the variation reflected treatment versus some nontreatment or alternative treatment condition. For example, group counselling versus regular prison programs, milieu therapy versus alternative organization, and studies of academic/vocational approaches, family counselling, structured skill training, one-on-one paraprofessional programs, individual counselling, token economy, etc. Note that in these tests, the criminal sanction constitutes a setting or contextual condition within which the effects of variation in treatment services are explored. In other words, some of these tests of treatment service were conducted with probationers, some with prisoners, and others with people who had been diverted from criminal justice processing.

Even with the problem of low sensitivity to effective programming, the box score results clearly favor rehabilitation programs over official punishment. Among the many reviews of the outcome literature published from the 1950s through today:

Not a single reviewer of the controlled studies of the effects on recidivism of variation in official punishment was able to find studies reporting large or consistent reductions in recidivism through sanctioning.

In contrast, the reviews of controlled outcome evaluations of correctional treatment services found a minimum of 40% and up to 80% of the studies reporting reduced recidivism.

Inspection of Table 1 will reveal this positive pattern of results across several reviews of the literature in which I or the original authors were able to count the number of tests of effectiveness which actually found evidence supporting treatment. Some variability exists across reviews in the definition of "evidence favorable to treatment". For example, in working with the first five reviews in Table 1, I used the conservative standard of a statistically significant reduction in recidivism.

Table 1
Controlled studies of correctional treatment (excluding studies of official punishment) reporting positive effects

Kirby (1954)	3/4	75%
Bailey (1966)	13/22	60%
Logan (1972)	9/18	50%
	14/18	78%
Andrews (1974)	19/33	58%
Palmer (1975)	39/82	48%
Gendreau & Ross (1979)	82/95	86%
Antonowicz & Ross (in press)	20/44	45%
Andrews et al. (1990)	49/124	40%
* Lab & Whitehead (1988)	40/85	47%
* Lipsey (1990)	285/443	64%

* Without excluding studies of the effects of variation in criminal sanctions

Antonowicz and Ross (in press) not only used this conservative criterion but included only the most methodologically-sound studies of correctional treatment. The Lipsey (1990) estimate, based on 443 tests (including tests of punishment), required only that the recidivism rate of the experimental condition be less than the rate found in the comparison condition.

The most stringent criterion for "effectiveness" in Table 1 was that employed with the Carleton University group of studies (Andrews, Zinger et al., 1990). Here an effect size of at least .20 was demanded in order to code the test as favorable to the experimental intervention (the correlation coefficient as a measure of effect size will be introduced below). As shown in Table 1, even with the stringent criterion of success, 40% of 124 tests of correctional treatment favored treatment.

The meaning of the fact that 40% of tests of treatment reported success becomes clear when compared directly with the success rate found in the Carleton University sample of studies that examined variation in criminal sanctions (or official punishment). Not one of 30 tests of official punishment (0%) favored the more severe punishment option over less severe punishment.

A 40% hit rate for human service relative to a hit rate of 0% for official punishment would by any logical standard suggest that correctional treatment services are worthy of serious consideration when the objective is reduced recidivism. For example, one might argue that in order to be considered a favorable finding any particular test of treatment be required to show a correlation of .30 (rather than .20) between the recidivism rates of the treatment and comparison conditions. Under these conditions the percent of tests of correctional treatment yielding favorable findings would certainly fall below the 40% reported when a .20 was the standard. Even then, however, the reports of success with official punishment would remain at 0%. In other words, it appears that evidence favorable to correctional treatment service clearly exceeds the evidence favorable to official punishment.

In summary, regardless of the review or the standard of effectiveness set, when one examines the actual studies reviewed the positive evidence regarding effective intervention is found in

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

tests of correctional treatment services rather than tests of official punishment. In understanding effective intervention, we suggest that the official sanction (diversion, probation, custody) is best viewed as a setting condition or context within which treatment services may or may not be applied.

Our box score analysis certainly supports more careful exploration of the notion that some types of correctional treatment services, offered under some conditions, to some types of offenders, appear to have successfully reduced recidivism. To explore these issues we turn to the power of true meta-analyses in which potential treatment and methodological correlates of effect size are explored.

Meta-Analytic Reviews

The favored approach now is **meta-analysis**. **Meta-analysis** is a systematic and quantitative approach to literature reviews in which a standard measure of the magnitude of the effect of intervention on recidivism rates is calculated for each test of intervention. This is the first step in conducting a *meta-analytic review* of the outcome literature. Rather than providing a simple count of the number of studies reporting reductions in recidivism (the box score approach), meta-analyses yield estimates of the magnitude of the association between treatment and reduced recidivism.

The second step in a meta-analysis is to compute an average estimate based on all available estimates derived from the studies of the intervention of interest. Then, reviewers can ask not only whether the number of findings favoring intervention exceed the number that don't, but they can ask whether the average effect is sufficiently large to conclude that it is no longer sensible to believe that the average effect is zero (or for that matter equal to or less than any other hypothesized magnitude of effect). Not only does systematic exploration of average findings become possible, but so does the possibility of exploring potential sources of variability in the estimates. In other words, are there methodological or treatment or other reasons why some of the estimates were well below the average estimate and/or why some of the estimates were well above the average effect estimate?

Among the various measures of **effect size** that may be employed is the Pearson Product Moment Correlation Coefficient. This is the effect size estimate that we will be using most frequently in this paper. The majority of tests of the effects of intervention is in the form of two-by-two tables (the recidivism rates of two groups are compared) and in this case the Pearson Correlation Coefficient is also known as a **Phi Coefficient**.

The size and sign of the correlation coefficient directly reflects the magnitude and direction of the difference in the recidivism rates of the experimental and comparison groups. Thus, for example, a coefficient of +1.00 indicates that the recidivism rate of the experimental treatment group was 0%, while the recidivism rate within the comparison group was 100% ($100 - 0 = 100$). Similarly, a coefficient of - 1.00 reflects directly a recidivism rate of 100% in the treatment group compared to a rate of 0% in the comparison condition ($0 - 100 = 100$). A coefficient of .00 indicates that the recidivism rates of the treatment and comparison groups were identical (30% compared with 30%, or 70% versus 70%, for example).

Coefficients of 1.00, - 1.00 and .00, of course, are quite rare. So rare, in fact, that when they are reported you should take a very careful look at the study reporting them. More often, the

correlation coefficient takes a value somewhere between 1.00 and .00. For example, the average correlation between lower class origins and crime, averaged across many studies, is approximately .06 (Andrews & Bonta, 1994). The value of .06 is low, but remember, a value of such trivial magnitude has fuelled class-based theories in criminology for years. On the other hand, indices of dysfunctional family process in relation to crime have yielded an average correlation of approximately .20. The best-validated of risk/need assessment instruments, based on surveys of the number and variety of risk factors yield coefficients in the area of .30 to .40.

When the overall level of recidivism (base rate) in any study is 50% and equal numbers of people are included in the experimental and comparison groups, the correlation coefficient is the simple difference between the recidivism rates of the treatment and comparison conditions. Thus, for example, a coefficient of .20 reflects a recidivism rate of 40% in the treatment group compared with 60% in the comparison group. A coefficient of .30 reflects a difference in recidivism rates of 30% (35% in the treatment group compared with 65% in the comparison group). Although the overall rate of recidivism is not always 50% and/or the number of offenders in each group is not always equal, the value of the correlation coefficient will always reflect the difference in the recidivism rates (albeit not be equal to the simple difference score).

The Carleton University meta-analysis (Andrews, Zinger et al., 1990) recall that the Carleton University review involved 154 tests of effectiveness of correctional interventions. Each test involved an exploration of the magnitude of the link between reduced recidivism and an experimental and a comparison condition.

Overall, the Carleton University study found that the average correlation between 154 tests of correctional interventions and reduced recidivism was .10. This is a very model average effect indeed, representing an average reduction of only 10% relative to the comparison group (in samples with equal NS and a base rate of recidivism of 50% -- that is, 55% in the control group vs. 45% in the intervention group).

As modest as the overall average effect may be, a mean effect size of .10 is clearly greater than .00 (that is, the value consistent with "nothing works"). If the average effect in 154 tests is .10 then something must have been found to work at least moderately well, or the average would have been closer to .00 or even have taken a negative value.

To place .10 in context it is valuable to consider the mean correlation found between lower class origins and criminal conduct. That average, for that most favored of variables in mainstream criminology is .06. If social class is still considered important with an average effect of .06, why would intervention be rejected with an average effect of .10? A certain bias perhaps?

The Carleton meta-analysis allowed exploration of three potential sources of variability in effect size estimates. The first, of course, was tests of official punishment versus tests of correctional treatment services (as described above in the form of a box score analysis). The second was the use of behavioral intervention methods. Third, we explored applications of the clinical principles of risk, need and responsivity.

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

Once again, tests of official sanctioning versus tests of correctional treatment. As already seen through inspection of Table 1, none of the 30 tests of official punishment found an effect of at least .20 while 40% of the 124 tests of correctional treatment service were found to meet or exceed that standard of effectiveness. By averaging effect size estimates we find that the average correlation coefficient for the 30 tests of more versus less official punishment was -.07. In brief, not only did not a single test of more criminal processing reach the effectiveness standard of .20, the average effect of more official punishment was a slight increase in criminal recidivism. In contrast, the mean effect size of 124 tests of correctional treatment services was .15.

A mean effect size of .15 is modest, representing a reduction in recidivism rates from 57.5% in the comparison condition to 42.5% in the treatment condition. It, however, is clearly greater and more positive than -.07 (the mean effect of punishment), than .00 (the "nothing works" value), and than .10 (the value of all tests, punishment and treatment combined). Obviously now, one of the major factors contributing to conclusions of failure in reviews of the criminal justice and corrections outcome literature was the inclusion of tests of the effects of official punishment.

Now we can do better than simply compare official punishment and undifferentiated human service. Prior reviews of the literature and the social learning perspective underlying our PCC suggest that treatment services may be differentiated according to style and mode of service. In particular, the principle of responsivity suggests that human service of the behavioral type is more promising than less structured and more evocative styles of service. Indicators of a behavioral, cognitive behavioral and/or social learning approach include use of the following approaches to behavioral influence:

- Modeling (demonstrating valued behaviour in order to encourage imitation)
- Reinforcement (rewarding valued behaviour when it occurs)
- Practice (with reinforcement and guided correction)
- Graduated practice and successive approximation (working with components of complex behaviour)
- Extinction (not providing rewards for negative behaviour)
- Resource provision
- Symbolic modeling (concrete verbal suggestions, giving reasons, prompting, cognitive restructuring)

Applying these indicators to the 124 tests of correctional treatment service yields 41 tests of behavioral service and 83 tests of nonbehavioral treatment. The average effect of behavioral treatment was .29 compared with only .07 for nonbehavioral service (and, of course, the average effect of criminal sanctions remains at -.07).

Finally, the Carleton University studies were subjected to a content analysis that reflected the principles of risk, need and responsivity. The 124 tests of correctional treatment were assigned to three groups on the basis of clinically and psychologically appropriate treatment: Inappropriate treatment, unspecified treatment and appropriate treatment. These principles are developed in Section 2. For now, note how mean effect size varied with appropriateness of treatment:

Criminal Sanctions	-.07 (in 30 tests)
Inappropriate Treatment	-.06 (in 38 tests)
Unspecified Treatment	.13 (in 32 tests)
Appropriate Treatment	.30 (in 54 tests)

The mean effect of appropriate treatment represents a recidivism rate of 65% in the comparison condition compared with 35% in the appropriate treatment condition.

My colleagues and I concluded that the evidence was now strong on several intervention issues:

- the nothing works position was no longer tenable in regard to correctional treatment services
- the nothing works position was clearly solid in regard to the empirically-demonstrated effects of reparative and retributive sanctioning
- the issue for correctional treatment services was "what works"
- the incapacitation effects of sanctions involving custody had yet to be established (because the studies reviewed explored post-disposition recidivism and did not include in-program recidivism).

Within a new meta-analysis, focusing on family interventions (Andrews, Gordon, Hill & Kurkowski, 1993), an additional factor has emerged as very important. Therapeutic integrity, broadly defined, has been found to not only link with reduced recidivism but to be more characteristic of clinically and psychologically appropriate treatment than with alternative family intervention such as client-centered and psychodynamic. The broad definition of therapeutic integrity included the following:

- a specific model linking intervention, intermediate targets and reduced recidivism (printed manual)
- trained workers
- clinically supervised workers
- printed/taped manuals for training and service delivery.

Within an on-going expanded meta-analysis, the conclusions of my colleagues and I have been extended to include the following in regard to the inflation of treatment effect size estimates through study and methodological factors such as:

- small samples (few subjects) in the experimental and control groups
- evaluator involved in the design/delivery of treatment

Still, the contributions of treatment to reduced recidivism exceeded and were incremental to the integrity and methodological factors.

The Lipsey (1990) Meta-Analysis. The Lipsey review is the most comprehensive of the systematic quantitative reviews completed to date. Lipsey documented in a convincing matter that treatment variables were associated with reduced recidivism, even after many methodological threats were controlled statistically. Larger effect sizes were associated with the aspects of correctional treatment reviewed below:

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

- 1) longer duration of treatment/more meaningful contact (except for continuous contact of residential care)
- 2) services provided outside of formal correctional settings
- 3) treatment compared with "no treatment" rather than "alternative treatment"
- 4) behavioral-oriented, skill-oriented, multi-modal
- 5) service for higher risk cases
- 6) treatment attends to extra-personal circumstances (eg., family).

The contribution of these aspects of treatment survived statistical controls for the following methodological variables that were associated with larger effect size estimates:

- 1) smaller sample studies
- 2) shorter follow-up periods
- 3) more reliable and valid outcome measures
- 4) less explicit reporting of method and statistical procedures
- 5) nonequivalence of tx and control groups (depending upon specifics of nonequivalence)
- 6) equal attrition from treatment or control group (vs. greater attrition from either group)
- 7) services under the influence of the evaluator (a treatment variable for Lipsey).

In summary, entering the effectiveness debate with a pure empirical orientation, and with sophisticated control of methodological factors, Mark Lipsey concluded that:

- a) methodological conditions do influence effect size estimates
- b) treatment conditions influence effect size estimates even with methodological conditions controlled
- c) the best treatments were structured and focused
- d) the best treatments reduced recidivism rates by about 30% on average
- e) the best treatments (with few exceptions) were those that had been defined independently as most "clinically relevant" by the Carleton University group (Andrews, Bonta & Hoge, 1990)

All in all, Section 1 has shown how respect for and attention to diversity in both people and programming allowed us to make some sense of the correctional outcome literature. This combination of respect for diversity and respect for evidence is characteristic of the psychology of criminal conduct (PCC) that underlies our approach to principles of effective treatment.

Section 2. Principles of effective treatment

PCC values empirically-established correlates and predictors of crime no matter the disciplinary or professional associations of the risk factors implicated. Thus, all of the following types of risk factors are valued:

- biological
- personal
- interpersonal
- familial
- structural/cultural
- politico-economic
- circumstantial
- the immediate situation of action

The rational empiricism of PCC demands unsparing criticism of theory and research but it also suggests that evidence is of over-riding significance. The alternative of theoreticism is potentially too damaging wherein ideology, politics, professional and personal interests define knowledge without regard for evidence. For far too long in criminology and criminal justice, the empirical facts regarding risk/need factors and effective intervention have been hidden or dismissed or by appeals to class-based theories of crime, by over-generalization of justice theories and by a preoccupation with community-wide aggregated crime rates and/or justice ideals.

Class-based theories of crime. Whatever their value may be in explaining variation in aggregated crime rates, the class-based perspectives of anomie/strain, subculture, labelling and conflict/Marxism are very limited in explaining individual differences in criminal activity. Socio-economic class of origin, as we shall see, is simply and at best a minor risk factor for crime. Similarly, the tendency for class-based theories to dismiss individual differences in attitude, belief, motivation, skill and temperament renders them very weak. The psychology of human behaviour underlying these is also very weak in that the concepts of "innovation" (anomie), "conformity" (subculture), "stigma" (labelling) and "power differential" (conflict/Marxism) do not touch directly with the powerful determinants of human action. Rhetoric about "social location" and "social reaction" is just that in the absence of an appreciation of individual differences and an appreciation of the psychological complexity of effective official processing.

The justice perspectives. Official sanctioning tends to reflect one or more of the three perspectives of labelling, deterrence and/or just desert. Once again, the notion of "stigma" within labelling is of limited value without specification of both person characteristics and official processing. The "fear of official punishment" suggested by deterrence theory, too, rests on a naive human psychology. Just desert theorists tend to agree that official punishment is irrelevant to reduced recidivism and focus instead on just punishment and upholding the rule of law and broader values in the community as a whole. Similarly, retribution and reparation, as purposes of sentencing, have little to do with the causes of individual criminal conduct, no matter how loud or seductive the rhetoric around "accountability" and "teaching them a lesson".

My rather negative assessment of class-based and justice perspectives is underscored by the fact that the above-noted perspectives are now all being reformulated in ways more compatible with PCC. In Canada, for example, we now hear former antitreatment proponents of just desert stating publically that there is no alternative to treatment if we value reduced recidivism. Two of mainstream criminology's major punishment scholars, John Braithwaite (1994) and Lawrence Sherman (1994), each appear to be becoming very selective in their specification of the conditions under which official punishment may reduce recidivism and are very clear now on the point that the main effect of official punishment is often increased crime.

The general personality and social psychological approach within PCC. The following summary is adopted from notes prepared for the National Parole Board of Canada which in turn reflect Andrews and Bonta (1994). There are few scholars or practitioners who would now argue against the position that the occurrence of criminal acts reflects the outcome of particular individuals being in a particular situation at a particular time. This perspective is shared by behaviorists, social learning theorists, symbolic interactionists and many others in social psychology.

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

The immediate causes of criminal activity reside in the immediate situation of action. Situations, by virtue of objective features and prior personal experience, may vary in the temptations and controls represented. In that immediate situation, a crime occurs when:

- the person has reason to and any objections have been neutralized
- an intention to behave that way is formed
- the personal choice is made
- self-efficacy beliefs suggest that "I am able to do it" and "it will pay off"
- the situation is defined as one in which it is "OK" to behave that way
- the balance of signalled rewards and costs shifts in favor of crime.

Thus, understanding and managing risk of recidivism entails understanding:

- individualized situational risk factors, and
- understanding those personal, interpersonal and circumstantial risk factors which shape particular intentions, choices, self-efficacy beliefs, definitions of situations, or shifts in signalled rewards and costs.

A major task of Section 2 is to review those risk factors. First, however, I want a psychological perspective on the multiple sources of variation in the outcomes of deliberate programming. The clinical principles of effective intervention operate in particular contexts and the implementation issues may be crucial. Let us take it in turn. In order to reduce recidivism (an ultimate outcome):

- 1) Changes in criminogenic factors must be induced (positive intermediate outcomes on risk/need factors).
- 2) These changes may be influenced by the process and content of service delivery.
- 3) Typically, service delivery itself reflects a service plan.
- 4) Service plans and service delivery occur within the context of a particular program structure. The structure of a program reflects the formal roles and statuses assigned to workers and clients in policy manuals and procedural manuals, the selection, training and supervision of workers, and the more informal structure and culture of a program.
- 5) The characteristics that workers bring to a program will have implications for program structure, service delivery and the achievement of intermediate objectives. The major characteristics will be defined below as relationship and structuring skills.
- 6) The characteristics of clients too will impact on the structure of the program, the services planned and delivered, and the intermediate objectives achieved.
- 7) Characteristics of the surrounding community (including the host agency) will set the context for effective programming. In particular, one would look for social, political and economic support for programming.

I will return to selected aspects of implementation and organizational issues on the following pages. Now, however, we turn to the clinical principles of effective treatment.

Principles of Effective Treatment

The clinical principles with the strongest research support are as follows:

- Risk
- Need
- Responsivity

The Risk Principle. Two key aspects of the risk principle are our ability to identify lower and higher risk cases and whether, in fact, treatment services are best reserved for higher risk cases. I suggest that empirically-sound knowledge of risk factors has been in the field at least since the 1950s and 1960s. Consider the following list of potential risk factors generated independently by two classic cross-sectional studies, the Gluecks (1950) and Hirschi (1969):

- Energetic
- Easily bored
- Mesomorphic
- Below average verbal intelligence
- Weak self-control
- Violation of many rules
- Dislike school
- Weak conventional ambition
- Poor family relations
- Poor parental supervision
- Antisocial attitudes
- Antisocial associates

The Gluecks studied frequent and serious officially defined young offenders while Hirschi surveyed the self-reported delinquency of school children, and yet they agreed on the potential risk factors. Still, in some current textbooks the potential to differentiate lower and higher risk cases is trivialized by objections that the Gluecks studied "exceptional" young offenders while Hirschi studied "mundane" delinquents (see Andrews and Wormith, 1989, for many such examples of anti-prediction knowledge destruction efforts).

Today, thanks to many truly longitudinal (predictive) studies and to meta-analyses of predictor variables, it is possible to provide a list of empirically-validated risk factors. The major risk factors include:

- antisocial attitudes, values, beliefs, rationalizations and cognitive-emotional states such as anger, resentment and defiance (personal support for crime)
- antisocial associates and relative isolation from anti-criminal other (interpersonal support for crime)
- a history of antisocial behaviour, evident from a young age, and involving a number and variety of harmful acts in a variety of situations (knowledge of the immediate gratifications of crime and of its generally more delayed punishment)
- weak problem solving and self-management skills in combination with a temperamentally aggressive, callous and egocentric style (the personality supports for crime)
- family life characterized by low levels of affection and weak discipline and supervision (inconsistent love and discipline, and perhaps outright abuse/neglect)
- generalized difficulties in the domains of school, work and leisure (these problems may be associated with substance abuse) and low levels of personal socioeconomic achievement.

Among the weaker risk factors are the following:

- lower class origins, as assessed by parental educational/occupational/financial indices and by neighborhood characteristics

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

- personal distress as assessed by measures of low self-esteem, anxiety, worry and depression, and/or by alienation, isolation, powerlessness, and/or by psychopathology (psychopathy excepted)
- a host of biological/medical indicators that have yet to be well-integrated empirically or theoretically.

The impressive validities of existing risk/need assessment instruments such as the LSI, the Wisconsin, and the Hare Psychopathy Checklist provide convincing evidence that the ability to predict criminal recidivism increases dramatically with assessment of the number and variety of major risk factors. None of this evidence suggests perfect prediction (100% accuracy), but predictive validity clearly exceeds chance levels, approaches 80% accuracy and is of practical value.

The utility of risk assessment is particularly strong when assessments are conducted not to implement doomsday decisions (such as life imprisonment) but to enact the least restrictive interpretation of the criminal penalty when the ideals of just desert, efficiency and protection of the public are paramount. Thus, for example, it has been demonstrated that low risk probation cases may be safely assigned to minimal supervision, and that the low risk incarcerates may be safely assigned to group home environments. Bonta and Motiuk (1990) have also shown that the availability of risk, assessment scores successfully increases the number of low risk cases safely assigned to less restrictive settings.

The utility of risk assessment is also evident in the area of classification for purposes of treatment. At one level, this principle is painfully obvious -- why would treatment resources be wasted on people who are unlikely to get into trouble with the law? "If it ain't broke, don't fix it!" From the perspective of program evaluation, how could one ever discover that Product X reduces headache pain, if Product X was tested on individuals who did not have a headache and were not prone to headaches?

At other levels, the risk principle is counter to some dominate themes in clinical textbooks and clinical experience. Social workers are advised that casework is effective, assuming the case is not too needy -- the "case paradox". Clinical psychologists and psychiatrists may have been exposed to the YAAAVISS syndrome (spelling modified by DAA) -- psychotherapy works as long as the client is Young, Affluent, Attractive, Anxious, Verbally Intelligent, Socially Successful. In addition, in clinical experience, low risk cases are motivated, appreciative of the clinician's attention, and their status at closure is favorable. The problem is that their favorable status at closure may also have been found in the absence of service. If they are not prone to headaches, why would we expect anything but low post-treatment rates of headache?

Please consider in detail the following example of the effects of service-oriented intensive supervision of probationers. The probationers were assessed at intake on their risk of recidivism and assigned in a random manner to either routine probation or to augmented probation service. As might now be expected, the intake risk assessment was predictive of recidivism within both the regular and augmented conditions. Under regular probation conditions, the recidivism rates of lower and higher risk cases was as follows:

higher risk cases	--	75%
lower risk cases	--	7%

Obviously, lower risk cases had better outcomes on average than higher risk cases. Under augmented probation service conditions, the recidivism rates of lower and higher risk cases was as follows:

higher risk cases	--	33%
lower risk cases	--	14%

Once again, and obviously so, lower risk cases had better outcomes on average than did higher risk cases. Does the pattern of results shown above in both the regular and augmented service conditions support the view that only lower risk cases gain from service? Not at all!

If you want to draw valid conclusions regarding who gains from enhanced treatment services then you must compare the outcomes of less and more enhanced service for low risk cases and for high risk cases. **Treatment effects reflect the differences in recidivism found between different treatment conditions, and not the differences found between lower and higher risk cases within any particular treatment condition!**

Now we will actually explore the effects of treatment on higher risk probationers and find that augmented service reduced the recidivism of higher risk probationers relative to regular probation:

Augmented service	--	33%
Regular probation	--	75%

Compare the above-noted finding with the results of a comparison of the recidivism rates of low risk cases assigned to regular and augmented service:

Augmented service	--	14%
Regular probation	--	7%

Above there is no evidence that augmented service reduced the recidivism rates of the lowest risk cases. This is the finding that we continue to uncover when treatment is otherwise appropriate (according to need and responsivity), when the highest risk cases are not composed of psychopaths, and when the lower risk cases in any particular sample are, in fact, low risk cases according to a comprehensive survey of major risk factors.

Surprisingly, to my colleagues and I, Lipsey (1990) found evidence supportive of the risk principle even though he did not, as we had done, report separate estimates of effect size for lower and higher risk cases exposed to variation in sanctions or treatment *within* particular studies (for example when separate effect size estimates could be derived for first offenders and repeat offenders within a particular study). Rather, Lipsey coded aggregated penetration of the justice system by *all* subjects within a particular study, and still concluded that there was at least minimal evidence supportive of the risk principle.

Surprisingly too, upon reanalysis of our databank, we too found a clear tendency for appropriate intervention to be most powerful in higher as opposed to lower risk cases samples. For example, in 51 tests of appropriate treatment delivered to higher risk cases the mean effect was .32 compared with only .06 in 3 tests with cases who were lower risk on the aggregate measure of risk. In our forthcoming expanded meta-analysis, the corresponding values are

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

.26 (78 tests of appropriate treatment with high risk cases) and .10 (in 8 tests with low risk cases defined by the aggregate sample method).

Although some still complain about the risk principle, the evidence continues to accrue, with the issue of success with the highest risk egocentric cases (e.g., psychopaths) remaining an open question.

Criminogenic Need Principle. Criminogenic factors refer to dynamic risk factors. These represent promising intermediate targets in a service program when there is evidence that change will be followed by reduced recidivism. While the research on these points is weak relative to risk assessment, the following are promising targets for change (Andrews, 1989; Andrews & Bonta, 1994):

- changing antisocial attitudes
- changing/managing antisocial feelings
- reducing antisocial peer associations
- promoting familial affection/communication
- promoting familial monitoring and supervision
- promoting child/family protection (preventing neglect/abuse)
- promoting identification/association with anticriminal role models
- increasing self-control, self-management and problem solving skills
- replacing the skills of lying, stealing, and aggression with more prosocial alternatives
- reducing chemical dependencies and substance abuse
- shifting the density of the personal, interpersonal and other rewards and costs for criminal and noncriminal activities in familial, academic, vocational, recreational and other behavioral settings, so that the noncriminal alternatives are favored
- providing the chronically psychiatrically troubled with low pressure, sheltered living arrangements and/or effective medication (risk is greatest during periods of active psychosis)
- insuring that the client is able to recognize risky situations and has a concrete and well rehearsed plan for dealing with those situations
- confronting the personal and circumstantial barriers to service (client motivation; background stressors with which clients may be preoccupied)
- changing other attributes of clients and their circumstances that, through individualized assessments of risk and need, have been linked reasonably with criminal conduct.

The less promising targets are as follows:

- increasing self-esteem (without simultaneous reductions in antisocial thinking, feeling and peer associations)
- focusing on vague emotional/personal complaints that have not been linked with criminal conduct
- increasing the cohesiveness of antisocial peer groups
- improving neighborhood-wide living conditions, without touching the criminogenic needs of higher risk individuals and families
- showing respect for antisocial thinking on the grounds that the values of one culture are as equally valid as the values of another culture (no culture but a criminal culture values harming others)
- increasing conventional ambition in the areas of school and work without concrete

assistance in realizing these ambitions

- attempting to turn the client into a "better person", when the standards for being a "better person" do not link with recidivism.

Within the psychology of criminal conduct, the primary targets are considered to be antisocial attitudes, cognitions and emotions, antisocial associates and dynamic aspects of personality/skills such as weak problem solving and self-control. These are the risk factors represented in the immediate situation of action where the personal interpersonal factors may contribute to shifts in balance of rewards and costs, and/or to an "intention", "choice", or a "definition of the situation" or "self-efficacy belief" favorable to crime. To develop and maintain these favorable attitudes, associations and skills, however, it is useful to enhance levels of reward and satisfaction (and to reduce costs) for anticriminal alternative behavior in the settings of home, school, work and recreation.

Responsivity. We have already seen in Section I that behavioral/cognitive behavioral/and social learning styles of service yielded larger and more positive effect size estimates than did the alternatives. These alternatives included variations on themes of official punishment, non-directive client-centered counseling, psychodynamic approaches and any group approaches that fail to introduce concrete alternatives to antisocial styles of thinking, feeling and acting.

Rather than restate the principles of social learning, a characterization of effective counseling developed in the 1970s is summarized below:

- Quality of the interpersonal relationship between offender and worker: generally people learn more from and are more greatly influenced by others who are respectful, caring, concerned, interested, interesting, enthusiastic and engaged. In social learning terms, these supervisors have available high quality reinforcers, their expressions of disapproval function as high quality costs, and they make more effective models (their behavior is more likely to be imitated, and their suggestions more likely to be tried out). In brief, it is simply counter to the psychology of human behavior to expect high levels of interpersonal influence in the absence of open, warm and interesting communication.
- A major role for correctional workers is the modelling and reinforcement of anticriminal alternatives to antisocial styles of thinking, feeling and acting. Here the supervisors, workers and potentially even citizen volunteers provide the valuable service often missing in the offender's environment.
- Concrete assistance often takes the form of concrete problem solving efforts with the offender and/or advocacy and brokering activity with other community settings.
- Authority can be influential when exercised with respect, with explanation (giving reasons), with guidance on how to comply and in a firm but fair manner. Overall, the authority figure would want to communicate that compliance is possible and that the offender can succeed: Failure is avoidable and compliance will be regarded! One of the few conditions under which deterrence works is the condition under which defiance is avoided through respectful guidance toward compliance. The child developmental literature reminds us of the importance of differentiating between rules and requests. It is best to reserve heavy sanctions (the "doomsday" contingencies which remove the offender from community control are reserved for serious and immediate risk). Finally, there is no evidence from the meta-analyses of effective treatment that mandated intervention interferes with the success of intervention.

There are also more specific responsivity considerations. Style of communication may be very important in the context of corrections and particularly in interaction with type of offender. Interpersonally anxious offenders do not respond well to highly confrontational and critical interpersonal exchanges, while the less anxious offender can respond as long as there is the background condition of caring and respect. Obviously, the less verbally gifted and cognitively immature offender will not pick up on highly verbal and analytic approaches to interpersonal influence. Similarly, the less empathic, less interpersonally sensitive offender may not be expected to respond to subtle cues and suggestions. Generally, in fact, it is best for communication to be concrete and direct.

Andrews, Bonta and Hoge (1990) extend specific responsivity considerations to include psychopathy, sensation-seeking, motivation, social support for service, case management strategies, mental disorder and age, gender and ethnicity.

Finally, the importance of therapeutic integrity was suggested in Section 1. The importance of structured follow-ups will soon become available through evaluations of relapse prevention programs. Professional discretion remains important. A sensitive and informed professional is assumed if the principles of effective treatment service are to be implemented in decent, humane and efficient ways.

The seminar for which these notes are companion reviews in detail the objections to the conclusions drawn. In brief, however, it strains credibility to assert that risk of recidivism can not be established at levels well above chance, that human service works best for low risk cases who would do as well without service, that the best services are services that employ styles and modes poorly matched with the learning styles of clients.

Current knowledge is summarized in *Table 2*, but I look forward to the explosion of knowledge that may occur over the next five years.

Table 2

INDICATORS OF EFFECTIVE PROGRAMS

- AN EMPIRICALLY-VALIDATED THEORY UNDERLYING THE INTERVENTION
 - TRAINED AND CLINICALLY SUPERVISED SERVICE DELIVERERS
 - PRINTED TRAINING/PROGRAM MANUALS
 - CRIMINOGENIC FACTORS ADDRESSED
 - USES CONCRETE COGNITIVE BEHAVIORAL APPROACHES
 - MATCHING ACCORDING TO RESPONSIVITY
 - STRUCTURED FOLLOW-UP
 - WORKERS ARE ENTHUSIASTIC AND ENGAGED
 - WORKERS ARE ABLE TO HANDLE THEIR AUTHORITY WITHOUT DOMINATION/ABUSE
 - WORKERS ARE ABLE TO RECOGNIZE ANTISOCIAL THINKING, FEELING AND ACTING, AND ARE ABLE TO DEMONSTRATE AND REINFORCE CONCRETE ALTERNATIVES
 - WORKERS ARE PREDISPOSED TO OFFER CONCRETE PROBLEM SOLVING AND TO ENGAGE IN SKILL BUILDING
-

References

- Andrews, D.A. and Bonta, James (1994). *The Psychology of Criminal Conduct*. Cincinnati: Anderson.
- Andrews, D.A. (1979). *The Dimensions of Correctional Counseling and Supervision Process in Probation and Parole*. Toronto: Ontario Ministry of Correctional Services.
- Andrews, D.A. (1989). Recidivism is predictable and can be influenced: Using risk assessments to reduce recidivism. *Forum on Corrections Research*, 1 (2), 11-18.
- Andrews, D. A., Bonta, J. & Hoge, R.D. (1990). Classification for effective rehabilitation: Rediscovering psychology. *Criminal Justice and Behavior*, 17, 19-52.
- Andrews, D.A. & Friesen, W. (1987). Assessments of anticriminal plans and the prediction of criminal futures: A research note. *Criminal Justice and Behavior*, 14, 33-37.
- Andrews, D.A., Zinger, I., Hoge, R.D., Bonta, J., Gendreau, P. & Cullen, F.T. (1990). Does correctional treatment work? A psychologically informed meta-analysis. *Criminology*, 28, 369-404.
- Antonowicz, Daniel H. & Ross, Robert R. (in press). Essential components of successful rehabilitation programs for offenders. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*.
- Bailey, W.C. (1966). Correctional outcome: An evaluation of 100 reports.
- Gendreau, Paul (1993). Does "punishing smarter" work? An assessment of the new generation of alternative sanctions. A paper prepared for Corrections Research, Ministry Secretariat. Solicitor General. February.
- Gendreau, P. & Andrews, D.A. (1990). Tertiary prevention: What the meta-analyses of the offender treatment literature tell us about "What works". *Canadian Journal of Criminology*, 32, 173-184.
- Gendreau, P. & Ross, R.R. (1979). Effective correctional treatment: Bibliotherapy for cynics. *Crime and Delinquency*, 25, 463-489.
- Gendreau, P. & Ross, R.R. (1981). Correctional potency: Treatment and deterrence on trial. In R. Roesch & R.R. Corrado (eds.): *Evaluation and Criminal Justice Policy*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Gendreau, P. & Ross, R.R. (1987). Revivication of rehabilitation: Evidence from the 1980s. *Justice Quarterly*, 4, 349-408.
- Kirby, B.C. (1954). Measuring effects of treatment of criminals and delinquents. *Sociology and Social Research*, 38, 368-374.
- Lipsey, M.W. (1990). Juvenile delinquency treatment: A meta-analytic inquiry into variability of effects. A report to the Research Synthesis Committee of the Russell Sage Foundation.
- Lipton, D., Martinson, R. & Wilks, J. (1975). *The Effectiveness of Correctional Treatment: A survey of Treatment Evaluation Studies*. New York: Praeger.
- Logan, C.H. (1972). Evaluation research in crime and delinquency: A reappraisal. *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, 63, 378-387.
- Losel, F. (1993). Evaluating psychosocial interventions in prison and other penal contexts. A paper for the Twentieth Criminological Research Conference, Strasbourg, November.
- Martinson, R. (1974). What works? -- Questions and answers about prison reform. *The Public Interest*, 35, 22-54.
- Martinson, R. (1979). New findings new views: A note of caution regarding prison reform. *Hofstra Law Review*, 7, 243-258.
- McIvor, G. (1990). *Sanctions for Serious or Persistent Offenders: A Review of The Literature*. Social Work Research Center, University of Stirling, United Kingdom.
- Palmer, T. (1975). Martinson revisited. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 12, 133-152.
- Palmer, T. (1983). The effectiveness issue today: An overview. *Federal probation*, 46, 3-10.
- Whitehead, J.T. & Lab, S.P. (1989). A meta-analysis of juvenile correctional treatment. *Journal of Research on Crime and Delinquency*, 26, 276-295.

Lars Bergman
Kriminalvården
Anstalten Norrköping
Sverige

Kriminalvårdsanstalten Norrköping - ett gammalt fängelse i ny tappning -

Historia

Fängelset i Norrköping är Sveriges äldsta fängelse som fortfarande är i bruk. Det byggdes 1790 bl.a. på initiativ av den dåvarande svenske kungen Gustav III. Från början var fängelset ett s.k. spinnhus d.v.s. en tvångsarbetsinrättning för kvinnor. Norrköping har gamla industri-traditioner och vid denna tid växte det i staden fram en textilindustri, som behövde billig arbetskraft. De kvinnor som dömdes till tvångsarbete användes som sådan arbetskraft av de omgivande textilfabrikerna. Man hade helt enkelt ett arbetsbeting och blev inte frigiven förrän den bestämda arbetsmängden var utförd. Mot mitten av 1800-talet blev själva fängelsekaraktären mer framträdande. Många kvinnor som hade gjort sig skyldiga till barnamord d.v.s. tagit livet av sitt nyfödda barn i brist på bättre preventivmedel, hamnade i Norrköping.

År 1916 ändrades inriktningen till fängelse för män. Efter några år som ungdomsanstalt fick Norrköping uppgiften att ta hand om långtidsdömda vuxna män. Dömda till "förvaring" och senare internering, ofta för grova våldsbrott, blev huvudmålgrupp. I samband med kriminalvårdsreformen 1974 blev fängelset i Norrköping en av landets slutna riksanstalter och här inrättades även en specialavdelning för särskilt rymningsbenägna eller farliga intagna. Norrköping blev jämte Kumla och Hall landets "maximum security prisons" och trots ett antal uppmärksammade rymningar behöll man denna ställning ända fram till 1994.

Nedläggning?

I början på 1990-talet började man ifrågasätta anstalternas säkerhetsorganisation. Några uppmärksammade rymningar företagna av rumänen Ioan Ursut ställde många gamla säkerhetsföreställningar på huvudet. Ursut rymde från alla tre specialavdelningarna såväl från Hall, Norrköping och Kumla. I analysen efter dessa rymningar började man i kriminalvårdsstyrelsen framför allt ifrågasätta Norrköpings säkerhetsstandard. Det gamla indelningssättet i slutna och öppna riks- och lokalanstalter ersattes med ett system där anstalterna delades in i fyra säkerhetsklasser där klassen 1 var den högsta och klass 4 den lägsta säkerhetsnivån. Enligt de nya kraven klarade Norrköping inte av att hårbärgera det mest rymningsbenägna klientelet längre. I och med detta började anstaltens verksamhet att ifrågasättas överhuvudtaget. En anstalt som var byggd 1790 måste ha en bortre parentes och var det nu ändå inte så att anstalten i Norrköping hade tjänat ut ?

Utredning

Anstalten fick ny ledning 1992 och denna ledning hade bl.a. uppdraget att utreda huruvida Norrköping skulle läggas ner eller finnas kvar. Det senare alternativet skulle i så fall beskriva eventuell ny verksamhet, säkerhetsnivå, organisation och bemanning.

I juni 1993 var utredningen klar. Resultatet blev att anstalten fick finnas kvar men villkoren och nyordningen blev mycket omfattande. Säkerhetsklassen sänktes från den högsta (1) till den näst högsta (2) och detta innebar att den gamla specialavdelningen från 1976 lades ner och verksamheten flyttades till Hall. Den gamla hierarkiska organisationen med inte mindre än sju nivåer mellan chef och intagen ändrades till en organisation med ledningsgrupp och baspersonal i arbetslag. Antalet anställda minskades från 86 till 59 och samtidigt ändrades arbetstiderna för baspersonalen. Separata dag- och nattlistor infördes samtidigt som dagpersonalen började arbeta som kontaktmän. Omorganisationen genomfördes i två etapper och var klar den 5 september 1994.

Ny verksamhet

Nya Norrköping (NyNo), som utredningen kallades införde det moderna tänkesätt som präglar svensk kriminalvård i dag. Från en gammal centralstyrd, hierarkisk organisation med många ålderdomliga befattningar och funktioner till en decentraliserad, platt organisation med ny teknik som möjliggjorde färre anställda. Anstaltens målgrupp blev dock som tidigare långtidsdömda våldsbrottslingar.

Efter något år med den verksamhet som följde NyNo's intentioner, erhöll anstalten generaldirektörens uppdrag att dra igång en verksamhet riktad mot den på senare tid så uppmärksammade gruppen unga våldsmän. Detta nya program startade i april 1995. Sedan dess har verksamheten alltmer kommit att koncentreras kring unga våldsbrottslingar mellan 15 och 25 år, som befinner sig i början av sin kriminella karriär och vars grova våldsutövande indikerar någon form av personlighetsstörning.

Fassystemet

Anstaltens verksamhet är idag uppbyggd kring ett fassystem på tre faser. Varje fas är sedan uppdelad i underfaser. I korthet går fassystemet ut på att sänka den intagnes aggressivitet med hjälp av olika behandlings- och andra påverkansinslag i verksamheten.

I diskussionen angående programinnehållet för dessa ungdomsavdelningar diskuterades ingående frågan om vistelsetid. Det stod ganska tidigt klart att den typ av personlighetsstörning de flesta av dessa ungdomar är behäftade med, tar lång tid både att kartlägga och bearbeta. Vi kom så småningom fram till att en minimitid om fyra års fängelse är helt nödvändig om verksamheten skall få avsedd effekt. Ett väsentligt mål med verksamheten är att söka minska den unge mannens aggressivitet eller våldsfixering. Anstaltens dåvarande psykiatriker, numera chefsläkaren vid kriminalvårdsstyrelsen, Stefan Skagerberg, menade att långa vistelsetider för att uppnå önskade effekter i bearbetandet av denna typ av personlighetsstörning är en grundläggande förutsättning. Efter snart två års erfarenheter har vi stärkts i denna preliminära uppfattning. Tidsbegreppet är en ytterst viktig faktor i behandlingsprocessen.

I den första fasen skall den dömdes förhållanden avseende studie- och yrkesbakgrund kartläggas. Efter denna kartläggning organiseras studierna i lärarledda distans- eller enskilda studier. Den unge skall inleda samtal med psykolog såväl enskilt som i grupp. Vidare ingår deltagande i övriga obligatoriska aktiviteter som kultur (skrivarcirkel, konst och drama) samt hantverk. Varje intagen får ett eget arbetsschema på 40 timmar i veckan och i detta ingår även en del motionspass. Under denna fas etableras även kontakter mellan anstalten och personer i den dömdes nätverk. Det är exempelvis hans föräldrar, blivande övervakare och de utifrån

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

kommande personer, som omger den intagne i anstalten, eksempelvis lærere från komvux. Varje skede i initialfasen delas in i underfaser omfattande c:a sex månader. För varje delfas sätts individuella mål som den intagne skall uppnå under perioden. Detta sker i särskilda s.k. utvecklingssamtal mellan den dömde och personalgruppen på avdelningen. Stor vikt läggs bl.a. vid hur pass aktivt den unge arbetar med att söka bemästra sin aggressivitet, hur han bearbetar sitt brott och accepterar sitt straff.

Under första fasen kan den unge endast tillåtas lämna anstalten under bevakning. Det rör sig då om s.k. lufthålspermissioner vilka normalt beviljas tidigast två år efter frihetsberövandet vilket i de flesta fall är lika med häktningsdatum i det aktuella målet. Utevistelsen omfattar c:a fyra timmar och frekvensen för dessa permissioner är f.n. var sjätte månad. Innehållet i dessa vistelser utanför anstalten görs upp tillsammans med den intagne och för det mesta är man ute i naturen med aktiviteter som vandring, paddling eller fiske.

Då personalen i teamet, psykolog och psykiatriker är överens om att den intagne kommit så långt på väg i behandlingen att hans "farlighet" minskat och att han etablerat en inre kontroll av sina aggressivitetshandlingar, kan han slussas över till nästa fas i verkställigheten. Via en intern "frigång" mellan den lilla avdelningen i anstaltens Östra flygeln slussas den intagne över till någon av de tre större avdelningarna i anstaltens Västra flygel. De intagne bor kvar i initialavdelningen men vistas på dagarna i sin nya grupp och lär på så sätt känna sin nya omgivning successivt. Efter några veckor sker sedan den fysiska överflyttningen. Avsikten med detta arrangemang är givetvis att minska dramatiken kring utflyttningen och samtidigt ge personalen möjlighet att stötta den intagne under denna känsliga separation från en omgivning han då haft c:a ett - ett och ett halvt - två år.

I fas två stannar den intagne något eller några år beroende på hans utveckling och strafftidens längd. Efterhand inleds i denna fas permissionsplanering, vilken har som mål att kunna ge den intagne möjlighet att på egen hand vistas utanför anstalten. Ingen medges sådan vistelse utan att först genomgått anstaltens särskilda träningsprogram för permission. Vid västra flygelns avdelningar finns även möjlighet att arbeta i anstaltens verkstad delvis efter samma principer som man gör på en civil arbetsplats och för vissa intagna kan på sikt "förtroendearbeten" inom anstaltens vardagsdrift exempelvis tvätter, fastighetsskötsel, bakning och matlagning förekomma.

Under denna period påbörjas även den sociala frigivningsplaneringen. Frågor om bostadsort efter frigivningen, sysselsättning och ekonomi börjar penetreras på allvar. Det är bl.a. obligatoriskt med deltagande i genomgång av eventuella skulder och upprättande av budget för den framtida privata ekonomin. Skadeståndstagare och andra gäldenärer kontaktas för överenskommelse av avbetalning eller justering av belopp som den dömde har att ersätta.

När den återstående strafftiden uppgår till c:a ett år kan den intagne övergå till den sista fasen av verkställigheten. Denna fas är en ren utslussningsfas och den är uppdelad i två moment. I första momentet flyttar den intagne över till en avdelning som ännu så länge bara finns på ritbordet. Avdelningen kommer att kallas "Slussen" och i den är det meningen att den intagne skall tränas i de färdigheter han behöver för att klara övergången till ett liv i frihet. Här får han öva sig i att klara sitt sociala liv innebärande egen planering för tidspassning, besöka affärer, sköta matlagning, klara resor m. fl. aktiviteter som han efter frigivningen måste klara av på egen hand. Den dagliga sysselsättningen kommer att baseras på frigång från anstalten ut till samhällets utbud av yrkesutbildning, arbetsträning och studier. Denna utslussträning har

som mål att gradvis vänja den intagne till återkomsten i samhället vilket är mycket viktigt när man varit berövad friheten så länge som det här är frågan om.

Moment två i denna utslussfas är att den intagne flyttar hem till sin slutliga frigivningsort och där fortsätter sin träning i den miljö han sedan kommer att leva i. Han kontrolleras under denna tid av frivården på orten enligt samma regler som i dag sker i försöksverksamheten med intensivövervakning med elektronisk kontroll. Detta förutsätter bl.a. att regeringen ger sitt tillstånd till att försöksverksamheten utvidgas att omfatta den s.k. backdoor-varianten av elektronisk övervakning, vilket nyligen föreslagits av Straffsystemkommittén.

Arbetsorganisation

Avdelningarna på anstalten har personellt identiska resurser. Varje avdelning med undantag för den s.k. "Slussen" har fem vårdare-kontaktmän. Varje vårdare har två huvuduppgifter i arbetslaget. Den ena av dessa uppgifter är att vara kontaktman för en eller flera namngivna intagna. Detta arbete innebär att ansvara för de flesta arbetsuppgifter som rör den intagnes behandling i anstalten. Den andra uppgiften är ett av totalt fem funktionsansvar som finns i varje team. Funktionsansvaren är följande:

1. Samordnare för teamet
2. Säkerhetsansvarig
3. Fritidsansvarig
4. Informationsansvarig
5. Sysselsättningsansvarig

Samordnaren är avdelningens chef och den som har ett övergripande ansvar för avdelningens verksamhet. Samordnaren är också länken till ledning och andra avdelningar i anstalten. I denna funktion finns även den formella beslutsfattaren i många ärenden som rör de intagna och den ansvarige för avdelningens budget. För att klara sina ledningsuppgifter har samordnarna inordnats i ett mentorsystem där han eller hon har en person i ledningsgruppen som sin särskilde handledare eller mentor.

Säkerhetsansvarig ansvarar för att de på avdelningsnivån förekommande uppgifterna inom säkerhetsområdet organiseras och utförs på ett sätt som överensstämmer med anstaltens policy. Den person som har denna funktion träffar även anstaltens säkerhetsansvarige tillsammans med övriga avdelningars säkerhetsfunktionärer. Tillsammans utgör denna grupp även anstaltens larmstyrka och kan i denna funktion göra gemensamma aktioner på anstalten eller då någon närbelägen anstalt i regionen begär assistans förflytta sig till denna anstalt.

Fritidsansvarig har att se till att de fritidsaktiviteter som anordnas för avdelningens intagna fungerar på ett bra sätt. I denna uppgift måste man samverka mellan avdelningarna - särskilt i större arrangemang som rör anstalten som helhet. Av denna anledning deltar de vårdare som har fritidsfunktionen i möten under ledning av anstaltens programansvarige.

Sysselsättningsfunktionen innebär ansvar att samordna anstaltens totala utbud av sysselsättning under arbetstid. Det kan gälla påverkansprogram, arbetsdrift, social träning och studier. Samverkan sinsemellan men även med studieledare, verkmästare, lärare och husmor m.fl. tjänstemän i anstalten är här viktiga arbetsmoment.

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

Informationsansvarige har oppgiften att svara för informationsspridning till avdelningens tjänstemän och intagna. I detta arbete ingår bl.a. protokollskrivande vid möten, datautbildning av vikarier och inte minst - möten med intagna.

Alla funktionsansvariga har kontakter både horisontellt och vertikalt i organisationen. Samordnarna träffar anstaltsledningen regelbundet och på samma sätt har de övriga funktionerna sin koppling till ledningsgruppens olika medlemmar.

Ledningsgruppen

Anstalten har sedan 1995 gemensam ledning med frivården Norrköping. I ledningsgruppen ingår följande personer:

- anstalts- och frivårdschefen
- klient- och säkerhetsansvarig anstalten
- klientansvarig frivården
- programansvarig
- ekonomiansvarig
- personalansvarig
- IT-ansvarig

Ledningsgruppens huvuduppgifter är att leda, utveckla och utvärdera verksamheten samt att se till att det finns tillräckliga personella och ekonomiska resurser för verksamhetens bedrivande.

Ledningsgruppens medlemmar har ansvar för både frivårdens och anstaltens verksamhet. Man sammanträder en eftermiddag i veckan och alternerar mötesplats på anstalten eller frivårdsexpeditionen. Ledningsgruppen styr verksamheten genom särskilda arbetskontrakt som upprättats efter förhandling mellan ledning och de olika teamen. I kontrakten framgår teamens arbetsområden, antal prestationer, kvalitet, tidsgränser och budget m.m. Två gånger om året träffas ledningen var för sig de nio arbetslag som sysslar med kärnverksamheten - d.v.s. det direkta arbetet med intagna och klienter. Vid dessa teamdagar går man tillsammans igenom resultaten av arbetet med att genomföra kontraktens innehåll och försöker tillsammans korrigera eventuella felaktigheter eller analysera varför målen inte uppnåtts. Till teamdagen skall avdelningen producera skriftliga rapporter över verksamhetens faktiska utfall i förhållande till det som är tänkt i verksamhetsplan och andra styrdokument. Vid teamdagarna kan alla i personalgruppen träffa ledningen direkt och man kan också där framföra förslag till förbättringar som behöver upptas i verksamhetsplanen för kommande år.

Specialist- och servicefunktioner

Grundprincipen i organisationen är att teamen så långt det är möjligt skall klara de i verksamheten förekommande vardagliga arbetsuppgifterna. Kontaktmannen löser "sin" intagnes problem tillsammans med honom eller tar hjälp av sitt team för att klara detta. Först när inte teamets samlade kompetens räcker till kan vårdaren vända sig till någon av anstaltens stöd, specialist eller servicefunktioner.

Till dessa funktioner hör exempelvis portvakt, nattvakt, kök, förråd, sjukvård, fastighets-tekniker, handledare, arbets- och studieledare samt kansli. Principen är att alla team har del i

dessa resurser och att man rekviderar eller beställer det stöd man behöver för att bedriva kärn- verksamheten.

Från central till decentraliserad styrning

Sammanfattningsvis kan man säga att baspersonalens inflytande och delaktighet i verk- samheten har förändrats dramatiskt de senaste fyra åren. I den gamla centralstyrda organisa- tionen var säkerhetsarbetet den helt dominerande arbetsuppgiften. Det ställdes inga eller mycket låga krav på vårdarens deltagande i annan verksamhet rörande de intagna. Allt styrdes med order från ledningen.

I och med kontaktmannaskapet och funktionsansvarens införande parallellt med att mel- lanchefsstrukturen försvann, ställs höga krav på vårdpersonalens deltagande i arbetet. Kompetensen har höjts genom utbildning och införande av teamorganisation där teamets samlade kompetens utgör tak för vad som är möjligt att genomföra. På detta relativt enkla sätt samtidigt med stöd och tillgänglighet från ledningens sida, har en gammal organisation kun- nat förändras till en modern på mycket kort tid.

Det gives dock ingen tid att vila på lagrarna. Nu väntar nya utmaningar - integration i en ny kriminalvårdsmyndighet tillsammans med häktet Norrköping och den öppna anstalten Skenäs i den av KVS beslutade nya lokala organisationen med s.k. "stormyndigheter".

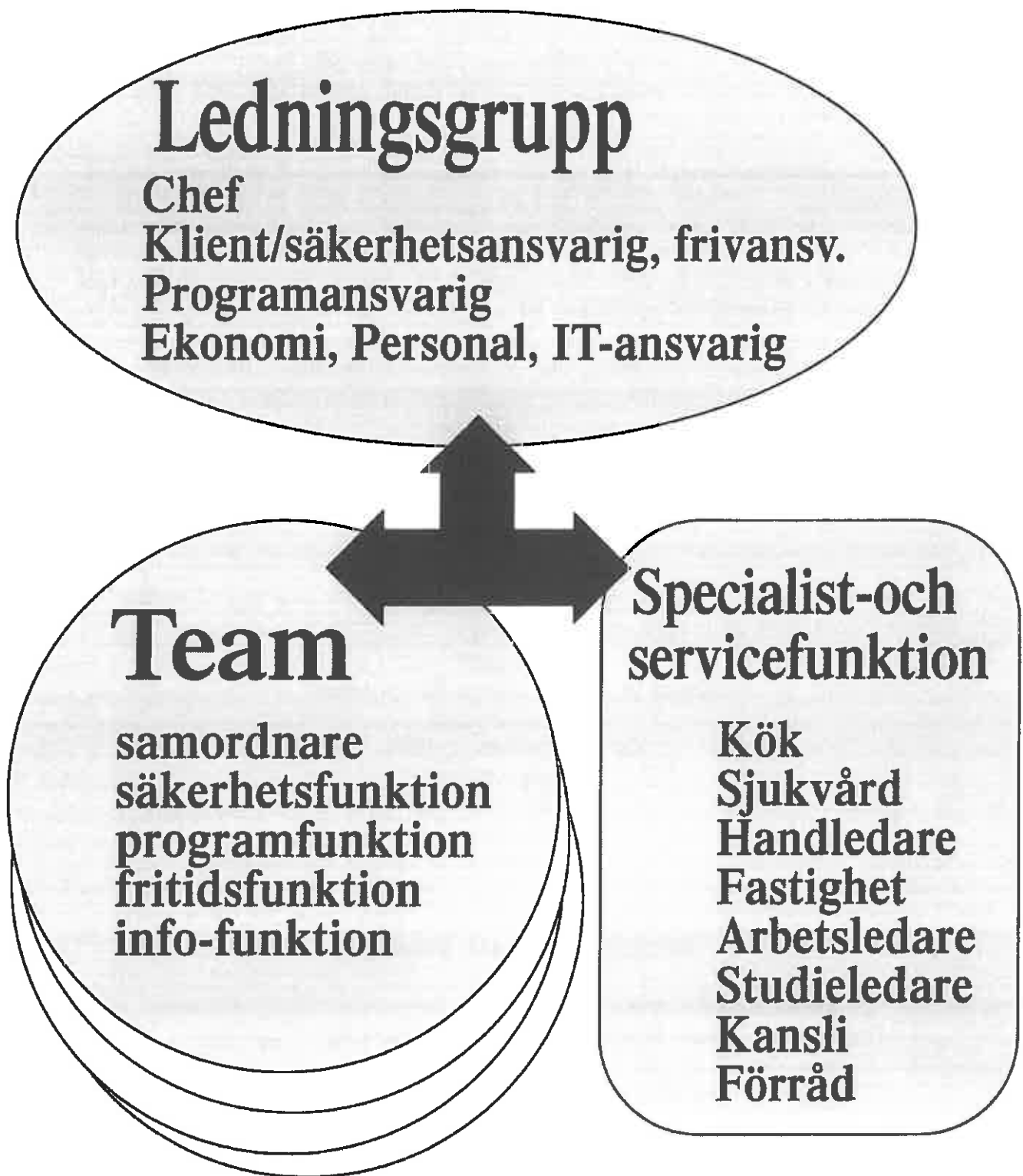
KVA NORRKÖPING

Sakerhetsklass 2
 Budget 1997 - 35 mkr
 Antal anställda: 60
 Platser: 52
 Målgrupper
 Östra: Ungdomar dömda för våldsbrott
 Vestra: "Utsatta"
 Kontaktmannaskap 1994
 Våldsprogram
 Studier
 Montering
 Hantverk

DECENTRALISERAD STYRNING

* Arbetskontrakt för varje team
 Prestationer - Antal - Kvalitet - Tidsgränser - Ekonomi

* Uppföljning - Teamdagar - Skrivna rapporter - Budget - Beslutsfattande



Liisa Riittinen
St. Michels länsfängelse
Psykologiska fakulteten, Jyväskylä universitet
og
Lea Pulkkinen
Psykologiska fakulteten, Jyväskylä universitet
Finland

A Sense of Life Control of Prison Inmates

A sense of control over one's life in prison inmates was described as components constituted by coping strategies, personal control over development, and resources as well as connections of these components. Data were gathered from 30 lately committed 20-53 -year-old men. Methods used were interview, the Strategy and Attribution Questionnaire (SAQ), the Cartoon-Attribution-Strategy Test (CAST), Brandtstädter's questionnaire on personal control over development, and ratings of action. It was assumed that prison inmates will have difficulties with all the components. The results showed that coping strategies were weak and the negative meaning of using drugs or alcohol and time spent socializing was prominent. The participants did not have coping strategies described in literature, but there were some references to a pseudo-optimistic strategy in which positive expectations do not co-exist with relevant action and attribution error. Personal control of development was discouraged and participants were not able to correct unsatisfying development. Resources and strategies correlated with personal control over development, but not with each other. The participants could be divided in five groups of types of life control. They have here been described as outside survivors, prison survivors, and their subgroups. Hypothesis about a small group with strategies better than others was not supported. Personal control over development differentiated more clearly than the other components the weakest and the strongest type of life control.

Introduction

The relation to one's life has been described with the concept of sense of life control. In this study sense of life control is examined as consisting of three components: coping strategies, personal control over development and resources. According to Nurmi, Salmela-Aro, and Haavisto (1995) a strategy is a way of thinking and acting used by an individual when trying to solve a challenge or a threat seen in a situation. They emphasize that a strategy is a process that can be described by defining what expectations concerning the oncoming failure or success the person has in the situation, whether his or her action is relevant in that situation and whether he or she has self-serving attributional bias, i.e. taking credit for one's success but blaming other people or situational factors for one's failure. It has been shown that qualitatively different strategies lead to different results regarding mental health (Aldwin and Revenson, 1987), proneness to depression (Peterson and Seligman, 1984; Pyszczynski and Greenberg, 1987), outcomes of stress (Holahan and Moos, 1986), anxiety and emotional stress (Strentz and Auerbach, 1988), and task-achievement (Diener and Dweck, 1978; Dor-Shaw and Mikulincer, 1989). An optimistic strategy (Cantor, 1990; Norem, 1989; Scheier, Weintraub and Carver, 1986) is considered effective and leading to success and a defensive-pessimistic strategy is considered effective but expensive (Norem and Cantor, 1986; Norem, 1989; Scheier et al., 1986). Self-handicapping (Berglas and Jones 1978), learned helplessness

(Peterson, Maier and Seligman, 1993) and failure-trap (Nurmi, Salmela-Aro and Ruotsalainen, 1994) are considered harmful. Zamble and Porporino (1988, 1990) studied coping strategies of prison inmates and reported considerable deficits; it was typical that the participants tried to solve problems in an impulsive way, without planning or thinking of consequences.

Describing sense of life control by strategies is inadequate. People are active participants in defining the orientation of their lives and this is associated with controlling one's development. Many researchers have studied people's struggle for their identity and the connections of these struggles with emotional life in terms of life tasks, personal aspirations and concept of possible self (Bandura 1988; Brandtstädter 1984, 1989; Cantor, Norem, Langston, Zirkel, Fleeson and Cook-Flannagan, 1991; Emmons, 1986; Emmons, 1991; Emmons and King, 1988, 1989; Markus and Nurius 1986 Zirkel and Cantor 1990). According to Brandtstädter (1984, 1989) people try to control and optimize their developmental prospects and outcomes. In this personal control over development people are guided or motivated by their subjective goals. An important view is that a person considers that his or her development is influenced both by external, uncontrollable and internal, controllable factors. These indicators are not the opposite poles of a one-dimensional construct, but independent aspects of perceived control (Brandtstädter, 1992). Personal development is evaluated emotionally; for instance depression is related to self-percepts of low control over important areas of development (Brandtstädter, Krampen and Grewe, 1987; Brandtstädter, 1989), whereas self-percept of high control is related to positive feelings (Brandtstädter, 1992). Pulkkinen and Rönkä (1994) have shown that men's problems of adjustment, such as problem behavior in adolescence, delinquency, and drinking problem by the adult age, are related to a low motivation to face the future. According to Pulkkinen (1994) men behaving antisocially do not believe they can influence their future. Zamble and Porporino (1988, 1990) have shown that prison inmates are motivated to a change in the beginning of imprisonment, but the motivation disappears during the imprisonment and coping with imprisonment becomes their new goal. Zamble (1992) noticed that prison inmates with long sentences were oriented little by little to life after imprisonment; depressed and guilty feelings common in the beginning of the sentence diminished.

Available resources also influence the sense of life control. Diener and Fujita (1995) define a resource as material, social or personal characteristics that can help a person to strive for his or her goals. They examined such resources as energy, family support, money, close friends, intelligence, a strong romantic relationship and social skills. Lazarus and Folkman (1984) have earlier mentioned health, positive beliefs, problem solving skills, social support, and material possessions as resources. Farrington's (1991) longitudinal study has shown that early and constant antisocial behavior is related to many deficits in resources. Most of the participants who had committed crimes had bad living conditions, lived alone or were divorced from their spouse and did not live together with their children. They had no steady occupation or employment. Abundant smoking, alcohol drinking, and using drugs belonged to their way of life. There were no considerable differences between the violent and non-violent group except the fact that violent individuals got into fights more easily. Short-term education, long periods of unemployment and passive hobbies were typical of the antisocial men of Pulkkinen's (1994) longitudinal study. Resources of prison inmates have been investigated more than the other components of life control described here. Deficits in education and professional skills, unemployment, morbidity, mental problems, housing shortage, economic deficiency, insignificance of hobbies, weak social skills, and other problems of resources

(Karvonen and Mohell, 1990; Joukamaa 1991; Järvi, 1989; Mellais, 1991; Zamble et al. 1988, 1990; Hollin 1992).

There are some references in literature to connections of the components of *sense of life control*. An unemployed group of young adults with a tendency to harmful strategies had difficulties in school, low level of education, lack of professional skills, unstable work career, unemployment and in some cases a criminal lifestyle (Nurmi et al., 1992; Nurmi et al., 1994). Underachievers had dysfunctional strategies in the school environment (Onatsu and Nurmi, 1994). Unemployed young adults did not believe in their possibilities to attain their goals and they were not interested in education in the future (Nurmi et al., 1992). According to Brandtstädter (1992) those who suspect their possibilities to influence their development, are more prone to learned helplessness when encountering failures or obstacles; the same author noticed that belief in influence of external factors is related to illness, unemployment and occupational conflicts. Rönkä and Pulkkinen (1995) emphasize risk factors manifesting in deficits of resources and chaining of these; this is related to weakened control over development.

The aim of this study was to describe the sense of life control of prison inmates as components constituted by coping strategies, control over development, and resources. It was assumed that prison inmates have problems with all the components and that weaknesses of different components are related to each other. Zamble et al. (1988, 1990) have shown that 11% of prison inmates have good or excellent coping strategies so that it was expected that among prison inmates in this study there will be a small group that is unlike other inmates in regard to coping strategies. There are references to connections between coping strategies and resources, between coping strategies and personal control over development and between resources and personal control over development. In this study all the three components were taken into account together. It was assumed that there are different types of prison inmates with different combinations of the components.

Method

Subjects

The participants were 30 male 20-53 -year-old prison inmates volunteering for the study. They were lately committed, and had been in the prison four weeks at most. Nine of the participants had not previously been in prison, the others were recidivists with 2-21 times in prison. Ten of them had a property crime as principal current offence, eight had a violence crime, seven a robbery, three a drug offence and two a drunken driving. Their sentence lengths varied from one month to 70 months (part of these were estimated by the participants themselves).

Measures

Following measures were used:

1. Structured interview which covered education and work, leisure and use of time, personal relations, housing, health and relation to alcohol and drugs, recent life events and a subjective estimate of sense of life control. Zamble's et al. (1988) questionnaire was used as help in forming the questionnaire. The MmMust Questionnaire (Nyström, 1993) was combined to the interview to complete questions concerning alcohol consumption.

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

2. The Strategy and Attribution Questionnaire (SAQ) developed by Nurmi et al. (1995) and the Cartoon Attribution Strategy Test, CAST developed by Nurmi et al. (1994). These methods are designed for studying the ways of thinking and acting in achievement and social situations.

3. Questionnaire designed by Brandtstädter and Baltes-Götz (1990) to appraise the individual's developmental situation in cognitive, emotional, and behavioral aspects.

4. Ratings of social skills and transacting skills made by prison personnel key persons with help of a scale planned by Ojanen, Anttinen, Jokinen, Kulju, Leppänen, Salmijärvi, and Valmari, 1995. The scale is a percent scale where grade 100 means a complete state of the appraised characteristic, 50 is the average point, and 0 lacking of that characteristic. There is also a verbal description at every tenth grade to make the appraisal easier.

Variables

A. The resource variables were based on data obtained through the interview. They were: 1. education, 2. career stability (Sinisalo, 1986), 3. source of income, 4. length of previous outside period, 5. time spent socializing, 6. time spent reading, 7. time spent in sports activity, 8. housing stability, 9. spouse relation stability, 10. living with offspring, 11. perceived health, 12. alcohol consumption, 13. drug abuse, and 14. sense of control. In addition to these there were two other resource variables and they were the ratings of action: 1. social skills and 2. transacting skills.

B. The SAQ included the following subscales for the achievement context: 1. Success expectation subscale, 2. task-irrelevant behavior scale, 3. seeking social support subscale, 4. reflective thinking subscale, 5. learned helplessness subscale, and 6. defensive pessimism subscale. The SAQ included the following subscales for the social context: 1. Avoidance subscale, 2. defensive pessimism subscale, 3. master-orientation subscale, and 4. task-irrelevant behavior subscale.

The answers in CAST were classified by Nurmi's method (1994). At least one-third of the participants mentioned following categories of acting and thinking: 1. beginning of task, 2. simple planning, 3. positive feelings, 4. seeking social support, 5. avoiding the situation, 6. appraisal of interest, and 7. negative feelings. More than 15 participants mentioned following categories of causal attributions: 1. other people, 2. ability, 3. personality, 4. task-related factors, and 5. effort. On the basis of the different categories two sums were calculated: 1. the positive strategy (both simple and complex planning and positive expressions), and 2. the negative strategy (task-irrelevant behavior, avoiding the situation and negative expressions).

C. The questionnaire on personal control over development included the following subscales: 1. autonomous control over development, 2. heteronomous control over development, 3. personal control over development (variable 1 minus variable 2), 4. subjective developmental deficit, 5. anticipated developmental gain, 6. self-corrective tendency, 7. perceived marital support, 8. subjective developmental reserve, 9. depressive outlook on personal development, and 10. optimistic outlook on personal development.

Data Analysis

The structure of the components was studied by factor analysis for each component. Principal axis factoring and oblimin rotation were used. The connections of the components were studied by Pearson's product moment correlations between variables and between factors. The

factors were used in Ward hierarchical cluster analysis in order to know if there are different types of sense of life control as different combinations of the components. The goal was to find groups of similar inmates. The differences between the clusters were examined by analysis of variance and t-tests. In addition, the CAST content categories were examined by correlation coefficients.

Results

Strategies as a process

The categories of the CAST content analysis did not prove any known strategy. Positive feelings were more usual than negative feelings, which occurred very seldom. Planning of the task was simple planning in most cases. The expectations did not correlate consistently with categories describing the acting and attributions. The participants did not have self-serving bias; the scores were very low, and there were no significant correlations between pertinent categories.

The Structure of Components

Resources (table 1). The factors manifested three resources of life: home, work and health. The first factor was titled Home Resource, and it represented home orientation; the second, labeled as Lifestyle Resource, represented outside lifestyle stability; and the third, Well-being Resource, represented variables connecting to individual welfare.

Strategies (table 2). The first factor was titled Harmful Strategy, represented irrelevant behavior and deficient planning; the second factor, Favorable Strategy, referred to positive expectations without harmful action; and the third factor, defensive strategy, referred to inconsistent ways of acting and thinking.

Personal control over development (table 3). The two factors had a strength dimension and an emotional dimension; they were labeled, respectively, as Strength of Control and Depression.

Table 1. The structure of resource component.

Variable	Factor 1 Home	Factor 2 Lifestyle	Factor 3 Well-being
Housing stability	.71	.13	.08
Spouse relation stability	.54	-.15	-.31
Drug abuse	-.52	-.50	-.03
Living with offspring	.47	.13	-.30
Alcohol usage	-.45	.05	.12
Time spent socializing	-.30	-.16	-.23
Length of previous outside period	-.15	.85	.27
Career stability	.13	.63	-.21
Time spent in sports activity	.20	.52	.38
Transacting skills	.42	-.48	.05
Source of income	.03	.32	-.12
Sense of control	.26	.30	-.24
Social skills	.21	-.26	.10
Perceived health	.10	-.17	.77
Education	-.17	.01	.63
Time spent reading	-.01	-.00	.10
Eigenvalues	2.57	2.00	1.33
% variance	16.0	12.5	8.3

Table 2 . The Structure of Strategy Component

Variable	Factor 1	Factor 2	Factor 3
	Harmful Strategy	Favourable Strategy	Defensive Strategy
Task-irrelevant behavior in achievement context	.71	.21	.21
Reflective thinking	-.64	-.03	.18
Positive strategy	-.63	.10	.24
Master-orientation	.61	.05	.10
Task-irrelevant behavior in social context	.45	-.02	.32
Social avoidance	.14	-.80	.07
Success expectation	.08	.70	.01
Negative strategy	-.05	-.49	-.20
Defensive pessimism in achievement context	-.15	.04	.81
Defensive pessimism in social context	.31	-.50	.61
Seeking social support	-.07	.15	.53
Learned helplessness	.39	.23	.53
Eigenvalues	3.00	2.12	.90
% variance	25.0	17.6	7.5

Table 3. The Structure of control over development -component

Variable	Factor 1	Factor 2
	Strength of control	Depression
Autonomous control	.91	.12
Heteronomous control	.80	.30
Subjective developmental deficit	.78	-.15
Subjective developmental reserve	.69	-.22
Perceived marital support	.63	.15
Anticipated developmental gain	.46	-.15
Optimism	.44	-.37
Depressive outlook on personal development	.17	.80
Self- corrective tendency	.19	-.26
Eigenvalues	3.47	1.04
% variance	38.5	11.5

The Connections between Components

There were significant correlations only between single variables, not between factors (figure 1). Personal control over development had weakened for those using drugs and spending a lot of time socializing. Personal control over development had weakened also for those who had problem strategies. The only significant correlation between resource variables and strategy variables seemed to be casual.

Types of Sense of Life Control

The number of clusters was increased gradually from two to five (figure 2). The clusters were interpreted on the basis of significant differences between a cluster and all the others. The clusters were titled as follows: outside survivors (n=5), and prison survivors (n=25), which divided to clusters of hopeful prison survivors (n=21), and non-caring prison survivors (n=4). Outside survivors divided to a cluster of a depressed outside survivor (n=1), and hopeful outside survivors (n=4). In the last phase of analysis the cluster of hopeful prison survivors

divided to clusters labeled as common prison survivors (n=18) and withdrawn prison survivors (n=3).

Figure 1. The significant correlation coefficients between the variables of different components

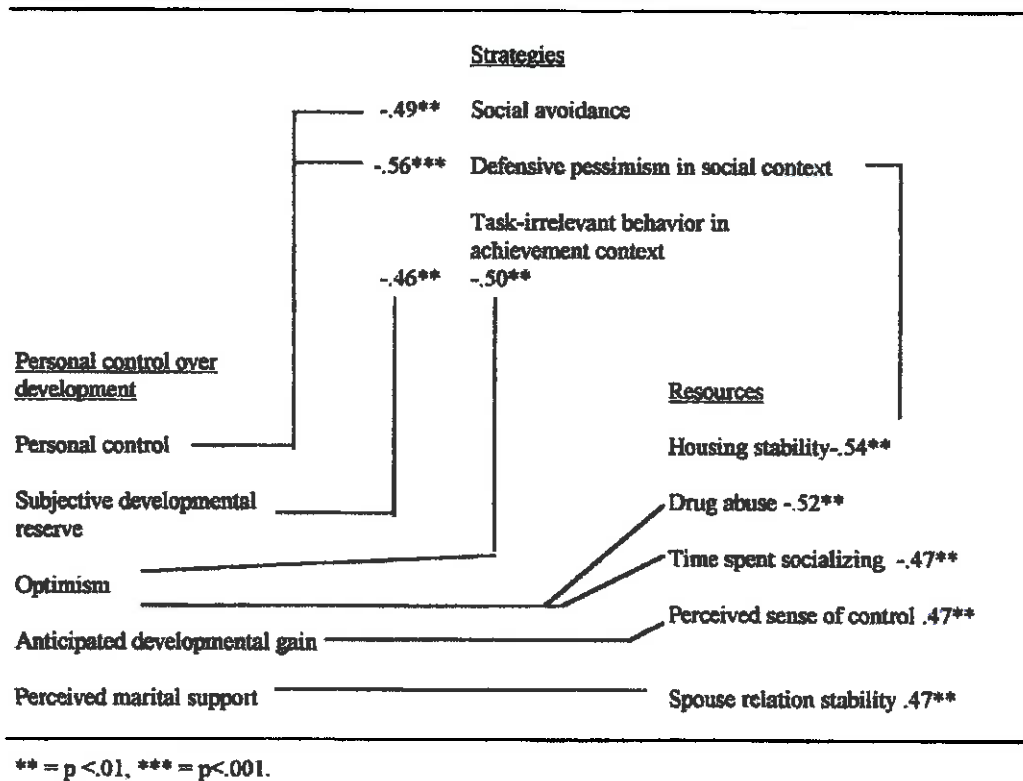


Figure 2. The types of sense of life control

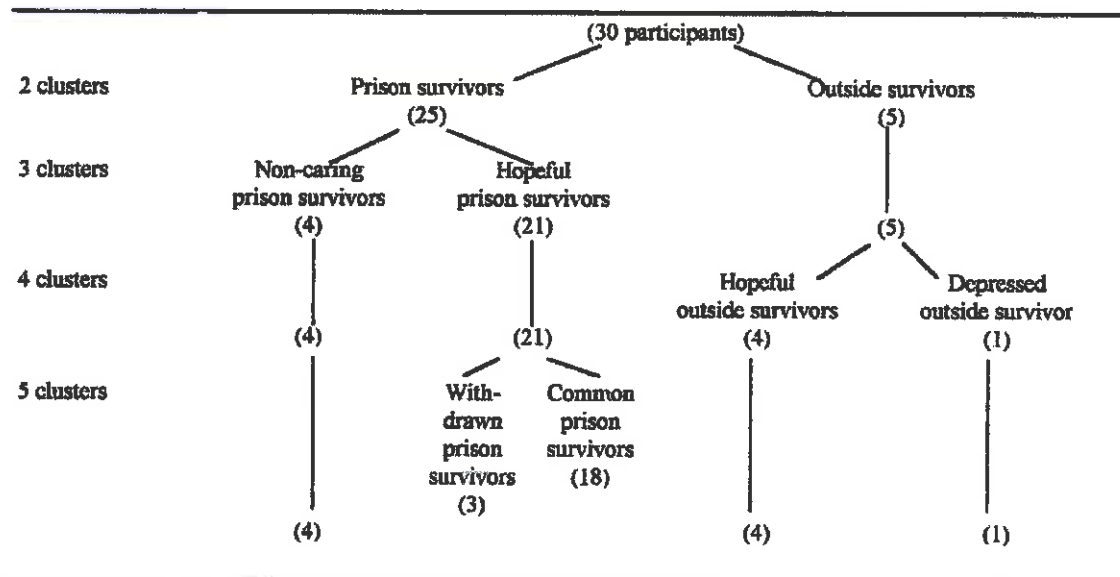


Table 4. The Differences Between three Clusters in Clustering Variables: the One-way Analysis of Variance and Scheffe's test

Factor	Hopeful prison survivors, group 1 (n = 21) mean (sd)	Outside survivors, group 2 (n = 5) mean (sd)	Non-caring prison survivors, group 3 (n = 4) mean (sd)	Scheffe's test
Home resource	- 0.1 (0.72)	0.80 (1.15)	- 0.94 (0.42)	2 > 3
Lifestyle resource	- 0.30 (0.66)	1.43 (0.98)	- 19 (0.39)	2 > 1, 3
Well-being resource	0.24 (0.43)	- 0.42 (1.84)	- 0.73 (0.61)	no significant differences
Strength of personal control over development	0.06 (0.64)	0.92 (0.57)	- 1.45 (1.22)	1, 2 > 3
Depression	0.05 (0.69)	- 0.53 (1.47)	0.39 (0.52)	no significant differences
Harmful strategy	- 0.07 (0.92)	- 0.53 (0.70)	1.01 (0.18)	3 > 2
Favourable strategy	0.02 (0.77)	0.78 (0.70)	- 1.09 (0.92)	1.2 > 3
Defensive strategy	0.04 (0.84)	0.32 (1.23)	- 0.61 (0.78)	no significant differences

Table 5. The Clusters Compared (t Test) to Each Other in Single Variables

Variable	1	2	3	4	5
Mean z score					
Drug abuse	0.86	- 1.40***	- 1.49	0.55	0.22
Living with offspring	- 0.37	0.48	3.60	- 0.65***	- 0.12
Housing stability	- 1.19**	0.14	1.33	- 0.14	0.18
Time spent socializing	1.08	- 0.37	- 0.87	- 0.78***	0.95
Task-irrelevant behaviour in achievement context	0.98	- 0.83	- 0.20	2.00***	- 0.36***
Learned helplessness	0.85	0.42	- 0.15	1.77***	- 0.37
Master-orientation	0.66	- 0.27	0.19	1.01***	- 0.27
Autonomous control over development	- 5.78**	0.75	1.43	- 0.31	0.13
Optimism	- 1.54***	1.13	0.32	- 0.12	0.09
Self-Corrective Tendency	- 0.24	1.02**	- 1.51	0.29	- 0.13
Subjective developmental deficit	- 1.16	1.34**	- 0.91	- 0.01	0.01
Subjective developmental reserve	- 1.17**	0.75	- 1.74	- 0.44	0.26
Anticipated developmental gain	- 0.88	0.60**	0.93	0.11	- 0.01

Note 1 = non-caring prison survivors (n=4), 2 = hopeful outside survivors (n=4), 3 = depressed outside survivors (n=1), 4 = withdrawn prison survivors (n = 3), and 5 = common prison survivors (n=18).

** = p < .01, *** = p < .001.

In the analysis of variance (table 4) the outside survivors had stronger Lifestyle Resource than the two other clusters. They also had stronger Home Resource than the non-caring prison survivors, who had more often Harmful Strategy. The hopeful prison survivors had higher score on Strength of Control than the non-caring and they also had higher score on the

Favourable Strategy factor. There were no differences in Well-being Resource, Depression and Defensive Strategy.

As seen in table 5, the non-caring prison survivors had many deficits in personal control over development compared to other participants. The hopeful outside survivors had stronger personal control over development than the others, and they did not use drugs. The withdrawn prison survivors had weaker resources and more dysfunctional strategies than the others. The common prison survivors were not unlike others, except in task-irrelevant behavior in achievement context.

Discussion

Sense of life control was studied as consisting of components of resources, strategies, and personal control over development. The participants were divided to five clusters. The role of personal control over development was important in differentiating the weakest and the strongest type of sense of life control from all the others. Resources and strategies correlated with personal control over development, but not with each other. No coping strategies described in literature occurred. Using drugs and time spent socializing had negative connections. Hypothesis about a small group with strategies better than others was not supported.

The results concerning strategies were different from those obtained in earlier studies. No earlier described strategy could be found. It is possible to describe the action of participants as a pseudo-optimistic strategy, in which there are success expectations, but no planning, relevant behavior, and attribution error. Success expectations would then be defensive or its origin is the fact that the demands of real life are not known. This interpretation is supported by Zamble's et al. (1988, 1990) results concerning the inability of prison inmates to meet real life problems and analyze them or own behavior. This study can only outline the possibility of such a strategy.

The participants' personal control over development was discouraged. Self-corrective tendency had a minor position in the factor analysis. According to Brandtstädter et al. (1987) self-corrective tendency is related to unsatisfying development, correlates with depression and its means to adjust to problems of development. The participants of this study were not able to turn their observations on unsatisfying development to corrective behavior. Drug abuse and time spent socializing represent here an interesting problem of resource component, because they referred to diminished optimism on one's development.

The connections between the components referred to the fact that personal control over development is in a more important position than the other components. The hypothesis that problems of different components would be related to each other was supported so, that weakened control over development referred to inappropriate strategies, drug abuse and plenty of time spent socializing. The hypothesis concerning problems related to each other was most clearly supported in the weakest type, non-caring prison survivors. The strongest type, hopeful outside survivors, and the weakest type, non-caring prison survivors differed from each other most clearly in personal control over development. These results should be verified in a larger study because of the small number of participants.

References

- Aldwin, C. M. & Revenson, T. A. (1987). Does Coping Help? A Reexamination of the Relation Between Coping and Mental Health. *Journal of Personality and Social Psychology*, 53, 337-348.
- Bandura, A. (1988). Self-Regulation of Motivation and Action Through Internal Standards and Goal Systems. In Pervin, Lawrence A. (ed.): *Goal Concepts in Personality and Social Psychology*, 20-85. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates.
- Berglas, S. & Jones, E. (1978.) Drug Choice as a Self-Handicapping Strategy in Response to Noncontingent Success. *Journal of Personality and Social Psychology*, 36, 105-117.
- Brandtstädter, J. (1984). Personal and Social Control over Development. Some Implications of an Action Perspective in Life-Span Development Psychology. In Baltes, P. B. & Brim, O. G. (ed.): *Life-Span Development and Behavior*. Vol.6. San Diego, Ca: Academic Press.
- Brandtstädter, J. (1989). Personal Self-Regulation of Development: Cross-Sequential Analyses of Development-Related Control Beliefs and Emotions. *Developmental Psychology*, 25, 96-108.
- Brandtstädter, J. (1992) Personal Control over Development: Some Developmental Implications of Self-Efficacy. In Schwarzer, R. (ed.): *Self-Efficacy: Thought Control of Action*. Washington: Hemisphere.
- Brandtstädter, J. & Baltes-Götz, B. (1990). Personal control over development and quality of life perspectives in adulthood. In Baltes, P.B. & Baltes M.M. (ed.): *Successful Aging. Perspectives from the Behavioral Sciences*. New York: Cambridge University Press.
- Brandtstädter, J., Krampen, G. & Grewe, W. (1987). Personal Control over Development: Effects on the Perception and Emotion Evaluation of Personal Development in Adulthood. *International Journal of Behavioral Development*, 10, 99-120.
- Cantor, N. (1990). From Thought to Behavior: "Having" and "Doing" in the Study of Personality and Cognition. *American Psychologist*, 45, 735-750.
- Cantor, N., Norem, J., Langston, C., Zirkel, S., Fleeson, W. & Cook-Flannagan, C. (1991). Life Tasks and Daily Experience. *Journal of Personality*, 59, 425-451.
- Diener, C. I. & Dweck, C. S. (1978). An Analysis of Learned Helplessness: Continuous Changes in Performance, Strategy, and Achievement Cognitions Following Failure. *Journal of Personality and Social Psychology*, 36, 451-462.
- Diener, E. & Fujita, F.(1995). Resources, Personal Strivings, and Subjective Well-Being: A Nomothetic and Idiographic Approach. *Journal of Personality and Social Psychology*, 68, 926-935.
- Dor-Shaw, N. K. & Mikulincer, M. (1989). Learned Helplessness, Causal Attribution, and Response to Frustration. *Journal of General Psychology*, 117, 47-58.
- Emmons, R. A. (1986). Personal Strivings: An Approach to Personality and Subjective Well-Being. *Journal of Personality and Social Psychology*, 51, 1058-1068.
- Emmons, R. A. (1991). Personal Strivings, Daily Life Events, and Psychological and Physical Well-Being. *Journal of Personality*, 59, 453-472.
- Emmons, R. A. & King, L. A. (1988). Conflict Among Personal Strivings: Immediate Long-Term Implications for Psychological and Physical Well-Being. *Journal of Personality and Social Psychology*, 54, 1040-1048.
- Emmons, R. A. & King, L. A. (1989). Personal Striving Differentiation and Affective Reactivity. *Journal of Personality and Social Psychology*, 56, 478-484.
- Farrington, D. P. (1991). Childhood Aggression and Adult Violence: Early Precursors and Later Life Outcomes. In Pepler, Debra J. and Rubin, Kenneth H. (ed.): *The Development and Treatment of Childhood Aggression*, 5-29. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates.
- Holahan, C. J. & Moos, R. H. (1986). Personality, Coping, and Family Resources in Stress Resistance: A Longitudinal Analysis. *Journal of Personality and Social Psychology*, 51, 389-395.
- Hollin, C.R. (1992). The Social Competence of Offenders: A Return to Basics. Paper presented at The Third European Conference of Law.
- Joukamaa, M. (1991). *Suomalaisten vankien terveys*. [The health of Finnish prisoners.] Kansanterveyslaitoksen julkaisu M 107. Turku: Turun Yliopisto.
- Järvi, P. (1989). Koulunpenkiltä pakkotyöhön. [From school to penal servitude.] Vankeinhoidon koulutuskeskuksen julkaisu 3. Kerava: Painatuskeskus Oy.
- Karvonen, M. & Mohell, U. (1990). Vankien koulutus- ja työtausta. [The educational and occupational background of prison inmates.] Oikeusministeriön vankeinhoito-osaston julkaisu 3. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Lazarus, R.S. & Folkman, S. (1984). *Stress, Appraisal and Coping*. New York: Springer Publishing Company.
- Markus, H. & Nurius, P. (1986). Possible Selves. *American Psychologist*, 41, 954-969.

- Mellais, M. (1991). *Vapautuvien vankien ylivelkaantuminen* [Overcontracting of parolees]. Sosiaali- ja terveysministeriön kehittämisosaston selvityksiä 3. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Norem, J. K. (1989). Cognitive Strategies as Personality: Effectiveness, Specificity, Flexibility and Change. In Buss, D. & Cantor, N. (ed.): *Personality Psychology: Recent Trends and Emerging Directions*. New York: Springer-Verlag.
- Norem J. K. & Cantor, N. (1986). Defensive Pessimism: Harnessing Anxiety as Motivation. *Journal of Personality and Social Psychology*, 51, 1208-1217.
- Nurmi, J.-E., Salmela-Aro, K. & Haavisto, T. (1995). The Strategy and Attribution Questionnaire: Psychometric Properties. *European Journal of Psychological Assessment*, 11, 108-121. Hogrefe & Huber Publishers.
- Nurmi, J.-E., Salmela-Aro, K. & Ruotsalainen, H. (1994). Cognitive and attributional strategies among unemployed young adults: a case of the failure-trap strategy. *European Journal of Personality*, 8, 135-148.
- Nyström, M. (1993). *Alcohol Use, Drinking Patterns and Indicators of Heavy Drinking in Finnish University Students*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Ojanen, M., Anttinen, E. E., Jokinen, R., Kulju, A., Leppänen, L., Salmijärvi, L. & Valmari, P. (1995). *Sopimusvuoren kaksi vuosikymmentä*. [The two decades of Sopimusvuori.] Tampere: Sopimusvuori ry.
- Onatsu, T. & Nurmi, J.-E. (1994). Alisuoriutuvien oppilaiden käyttämät ajattelu- ja toimintastrategiat. [Underachievers' cognitive and behavioral strategies.] *Psykologia* 29, 270-278.
- Peterson, C., Maier, S. F. & Seligman, M. E. P. (1993). *Learned Helplessness. A Theory for the Age of Personal Control*. New York: Oxford University Press.
- Peterson, C. & Seligman, M. E. P. (1984). Causal Explanations as a Risk Factor for Depression: Theory and Evidence. *Psychological Review*, 91, 347-374.
- Pulkkinen, L. (1994). Emotion sääätely kehityksessä. [Emotion regulation in human development.] *Psykologia*, 29, 404-418.
- Pulkkinen, L. & Rönkä, A. (1994). Personal Control over Development, Identity Formation, and Future Orientation as Components of Life Orientation: A Development Approach. *Developmental Psychology* 30, 260-271.
- Pyszczynski, T. & Greenberg, J. (1987). Self-Regulatory Perseveration and the Depressive Self-Focusing Style: A Self-Awareness Theory of Reactive Depression. *Psychological Bulletin*, 102, 122-138.
- Rönkä, A. & Pulkkinen, L. (1995). Accumulation of Problems in Social Functioning in Young Adulthood: A Developmental Approach. *Journal of Personality and Social Psychology*, 69, 381-391.
- Scheier, M. F., Weintraub, J. K. & Carver, C. S. (1986). Coping with Stress: Divergent Strategies of Optimists and Pessimists. *Journal of Personality and Social Psychology*, 51, 1257-1261.
- Stentz, T. & Auerbach, S.M. (1988). Adjustment to the Stress of Simulated Captivity: Effects of Emotion-Focused Versus Problem-Focused Preparation on Hostages Differing in Locus of Control. *Journal of Personality and Social Psychology*, 55, 652-660.
- Zamble, E. & Porporino, F.J. (1988). *Coping, Behavior and Adaptation in Prison Inmates*. New York: Springer-Verlag.
- Zamble, E. & Porporino, F.J. (1990). Coping, Imprisonment and Rehabilitation. *Criminal Justice and Behavior*, 17, 53-70.
- Zamble, E. (1992). Behavior and Adaptation in Long-Term Prison Inmates. Descriptive Longitudinal Results. *Criminal Justice and Behavior*, 19, 409-425.

Jan Andersson
jan.andersson@brottsforebygganderadet.se
Brottsförebyggande rådet
Sverige

Elektronisk övervakning som alternativ till fängelse erfarenheter från den svenska försöksverksamheten¹

Bakgrund

Den 1 augusti 1994 inleddes en geografiskt avgränsad försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll i Sverige². Därmed var Sverige det andra landet i Europa som prövade denna påföljdsform (I England hade man haft en testverksamhet under slutet av 1980-talet). I dag bedrivs sådan försöksverksamhet också i Holland och i England och flera andra europeiska länder har långt framåtskridna planer på att starta sådan verksamhet. I USA har elektronisk övervakning funnits sedan 1982. Totalt i världen räknar man med att sammanlagt mer än 50.000 personer är under elektronisk övervakning per dag.

Försöksverksamheten med intensivövervakning med elektroniska hjälpmedel skall ses som ett led i statsmakternas strävanden att finna bärkraftiga alternativ till fängelse. Det torde råda allmän enighet om att fängelse är en nödvändig del av straffsystemet, men också om att målsättningen i möjligaste mån bör vara att minska omfattningen av fängelsestraffet. Erfarenheterna har visat att fängelsestraff kan verka negativt på den dömdes möjligheter till anpassning i samhället. Fängelse är också en resurskrävande påföljd.

Sedan mitten av 1970-talet har det i olika sammanhang framförts förslag om en påföljd som innebär en intensivare övervakning än den som förekommer vid skyddstillsyn³. Förslagen har dock inte lett till lagstiftning. Skälen till detta är flera. Det har tidigare bl.a. ansetts att de olika slagen av påföljder skulle bli alltför lika varandra, vilket skulle kunna innebära svårigheter att på verkställighetsplanet upprätthålla avsedda skillnader dem emellan.

I och med den elektroniska övervakningstekniken har emellertid saken kommit i ett annat läge. I en departementspromemoria (Ds 1993:100 s. 24) uttrycks detta så här:

"Den elektroniska övervakningen gör det således möjligt att upprätthålla påtaglig frihetsinskränkning utan att inta den dömda på anstalt och att tillskapa en övervakning som är så intensiv att den förete betydligt större likheter med fängelse än med den nuvarande skyddstillsynspåföljden. Härigenom kan kravet på en straffrättslig reaktion som står i relation till brottet tillgodoses, samtidigt som de goda effekterna av kriminalvård i frihet utnyttjas."

Tanken är således att utnyttja den elektroniska tekniken för att finna en form för en straffrättslig reaktion som är:

"...i princip lika ingripande som en verkställighet i anstalt men som inte är förknippad med de risker för negativa effekter avseende den enskildes utveckling som ett fängelsestraff kan medföra"
(Prop. 1993/94:184 s. 1.)

Den elektroniska tekniken gör det möjligt att låta det grundläggande innehållet i verkställigheten utgöras av ett krav på att den dömda uppehåller sig i sin bostad under tider då han

inte deltar i någon av frivårdsmyndigheten godkänd aktivitet. Det har dock ansetts som uteslutet att den elektroniska kontrollen helt skulle ersätta den mänskliga kontakten mellan den dömde och kriminalvården. Personlig kontroll tillsammans med stöd och hjälpåtgärder har tvärtom ansetts som centrala inslag i intensivövervakningen. Reaktionen består därför av mer än ett förbud att lämna bostaden under vissa tider.

Intensivövervakning med elektronisk kontroll skiljer sig från skyddstillsynspåföljd på flera sätt. Den ställer i vissa avseenden andra krav på frivårdstjänstemännen än det traditionella frivårdsarbetet. Kontrollfunktionen får en väsentligt mer framträdande roll än vid verkställighet av skyddstillsyn. Verkställigheten blir därför betydligt dyrare än vid skyddstillsyn. Erfarenheterna från andra länder visar emellertid att intensivövervakning med elektroniska hjälpmedel är en väsentligt billigare form av verkställighet än fängelse.

I Sverige är försöksverksamheten upplagd som en ren verkställighetsfråga. Ingen döms således till intensivövervakning med elektronisk kontroll, utan deltagande förutsätter att personen dömts till fängelse och att han därefter ansöker om att delta. Sålunda är elektronisk övervakning ett rent alternativ till fängelse.

Försöksverksamheten utvidgades den 1 januari 1997 till att gälla hela landet och att omfatta fängelsestraff på högst tre månader. Fram till dess var målgruppen de som dömts till fängelse i högst två månader och som bodde i något av de sex frivårdsdistrikten som deltog i försöket. Det är det geografiskt avgränsade försöket som utvärderats av BRÅ.

Lagbestämmelser, föreskrifter m.m.

Verkställigheten förutsätter att den dömde har en bostad och att han har, eller kan ordna, en sysselsättning. En renodlad husarrest under strafftiden kunde alltså inte godtas. En möjlighet som utnyttjats relativt flitigt för dem utan ordnad sysselsättning, var att den dömde fått utföra oavlönat samhällstjänstarbete.

Ett skäl för att avslå en ansökan var att en sammanboende med den dömde inte lämnade (skriftligt) samtycke till verkställighet i det gemensamma hemmet eller att brottet för vilket den dömde lagförts varit riktat mot den sammanboende. Vidare kunde ansökan avslås i de fall där det verkade helt orealistiskt att den dömde skulle kunna hantera en verkställighet utanför anstalt. Som exempel nämns i förarbetena ansökan från personer som är inne i ett avancerat missbruk eller som uppträder påverkat eller aggressivt i samband med frivårdens utredning.

Den dömde skulle också betala en avgift om 50 kronor per dag. Avgiften kunde dock efterges i de fall där det inte fanns ekonomiska förutsättningar för att betala denna.

Under försöksverksamheten skall en föreskrift meddelas om de tider som den dömde tillåts vistas utanför bostaden och för vilka ändamål detta medges. Schemat upprättas vanligen redan under utredningstiden men kan, om tillräckligt goda skäl finns, komma att ändras under verkställighetstiden. Utöver godkända aktiviteter som förvärbete eller annan typ av sysselsättning samt besök hos frivården, deltagande i behandling eller programverksamhet, medges viss fritid (vanligtvis en timme) per dag under veckosluten. Vidare kan två-tre timmar per vecka medges för personliga ärenden som inköp, bank- och postärenden och liknande.

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

I förarbetena anges som riktpunkt att den dömde skall åläggas att personligen besöka myndigheten en gång i veckan och däremellan ta kontakt ett par gånger per telefon. Den dömdes kontaktskyldighet preciseras i den behandlingsplan som upprättas i samband med utredningsarbetet. Frivården kan vid behov, t.ex. om den dömde är bosatt långt ifrån den ort där frivården har sitt kansli, förordna en eller flera personer att biträda med övervakningen. Denna form av kontakt skall kompletteras med oanmälda hembesök hos den dömde. Sådana hembesök bör, enligt förarbetena, vara ofta förekommande. Vid bedömningen av hur intensiv kontakten mellan frivårdspersonal (eller någon av frivården anlitat biträde) och den dömde ska vara räknas även deltagande i programverksamhet och andra behandlingskontakter in. Enligt kriminalvårdens riktlinjer bör hembesök äga rum minst två gånger per vecka, även under kvällar och veckoslut. Vidare sägs att dessa hembesök av säkerhetsskäl bör utföras av två personer.

I förarbetena slås fast att den mänskliga kontakten mellan den dömde och kriminalvården skall vara ett centralt inslag i intensivövervakningen. Kontaktskyldigheten från den dömdes sida och frivårdens hembesök är dock inte endast ägnade att kontrollera att den dömde följer föreskrifter och annat. Dessa mänskliga kontakter skall också ge möjlighet till personlig påverkan och förmedling av stöd- och hjälpåtgärder till den dömde.

Under intensivövervakningen med elektronisk kontroll skall den dömde fullständigt avhålla sig från alla former av berusningsmedel. Under utredningen informeras därför den dömde noggrant om förbudet och om att han är skyldig att lämna blod-, urin- eller utandningsprov för kontroll av att han iakttar förbudet. Drogkontroller skall ske rutinmässigt, även i samband med oanmälda hembesök.

Toleransen mot avvikelser från det som gäller under verkställigheten ska enligt förarbetena vara liten. Vid misskötsamhet som inte är att betrakta som bagatellartade förseelser, skall åtgärder vidtas. Allvarlig misskötsamhet eller upprepade mindre avvikelser skall normalt leda till att verkställigheten upphävs. Utrymme finns för frivården att skärpa verkställigheten genom förändringar av föreskrifterna vilket bl.a. kan ske i form av strängare kontaktföreskrifter.

Av 14 § lagen om försöksverksamhet med elektronisk övervakning med elektronisk kontroll framgår av vilka skäl som övervakningsnämnden - som är den instans som fattar beslut om upphävande - kan besluta att verkställigheten utanför anstalt ska avbrytas i förtid.

Om den dömde har varit påverkad av alkohol eller har använt narkotika skall verkställigheten upphöra. Även det förhållande att den dömde vägrat att medverka vid kontroll av om han iakttagit drogförbudet eller vägrat att lämna frivården tillträde till bostaden, är skäl för upphävande. Detsamma bör gälla i de fall den dömde avvikit. Som riktpunkt för när en förenad ankomst ska betraktas som ett avvikande anges i förarbetena att, om ingen godtagbar förklaring till förseningen finns, en försening som kan räknas i timmar. Om det är fråga om flera mindre förseningar bör verkställigheten upphöra.

Avsiktlig åverkan på den elektroniska utrustningen är också skäl för upphävande liksom om det - genom dom eller erkännande - blivit klarlagt att den dömde under verkställigheten begått nya brott. Slutligen nämns det fall där den dömde inte fullgör den betalningsskyldighet som åligger honom. Om det är fråga om endast några dagars försening bör verkställigheten kunna fortsätta, i annat fall skall den upphöra.

Den dömde kan själv begära att verkställigheten med intensivövervakning skall upphöra och får då verkställa återstoden av strafftiden på anstalt. Likaså kan en sammanboende med den dömde som tidigare lämnat sitt medgivande och därefter ångrat sig begära att beslutet om deltagande i försöksverksamheten ska upphävas.

Den undersökta populationen

Datainsamlingen har genomförts med olika metoder. Såväl registerdata som enkät- och intervjudata har använts i de olika delundersökningarna. Den undersökta populationen består av de 1052 första som erbjöds att delta i försöksverksamheten. Majoriteten av dem var dömda för rattfylleri (54 procent) men även misshandel var ett vanligt förekommande brott i domarna (23 procent). Den vanligaste strafftiden var en månads fängelse (70 procent).

Över en tredjedel (37 procent) av de dömda hade tidigare erfarenhet av fängelsestraff och mer än var femte (21 procent) hade dömts till fängelse mer än en gång tidigare. Vanligast förekommande i brottsrepertoaren var stöld och rattfylleri (se tabell 1).

Tabell 1. Uppgifter om de dömda och deras aktuella lagföring och tidigare belastning, efter frivårdsmyndighet

	Karlskoga	Luleå	Malmö Norra	Malmö Södra	Norrköping	Sundsvall
Yngre än 30 år	37,7	38,0	35,3	27,3	35,3	29,3
Kvinnor	5,7	6,3	6,6	7,5	7,2	7,5
Utl. medborgare	9,1	6,3	22,8	19,8	11,5	4,8
Aktuell lagf:						
Rattfylleri	57,7	58,2	40,7	46,0	53,2	66,7
Narkotika	0,6	1,7	3,6	11,2	6,5	2,7
Stöld	8,0	6,8	15,6	12,8	8,6	3,4
Misshandel	23,4	26,6	25,7	19,3	22,3	17,7
Fängelse>1 mån.	25,7	26,2	23,3	24,7	15,1	21,5
Tidigare lagförd	80,0	77,2	82,0	82,9	75,5	76,2
Tidigare fängelse	34,9	37,1	34,7	46,5	31,7	33,3
N	175	237	167	187	139	147

Ansökningar m.m.

Av de 1052 personer som erbjöds delta ansökte 760 (dvs. 72 procent). Skillnaderna mellan dem med och dem utan tidigare kriminell belastning är slående. Nästan var tredje (32 procent) av dem som lagförts tidigare avstod från att ansöka mot 13 procent av dem utan tidigare lagföring. Vidare ansökte de som dömts för rattfylleri i högre grad än andra. Lägst andel ansökningar kom in från de som dömts för narkotikabrott.

Det fanns också relativt stora skillnader mellan olika frivårdsmyndigheter. Högst andel som ansökte återfanns i Karlskoga (79 procent) och lägst i Malmö Södra (61 procent). Dessa skillnader kan inte förklaras av att man haft olika former för att informera de dömda (i vissa dis-

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

trikt skickade man påminnelsebrev, i andra inte), utan orsaken är att klientsammansättningen var olika i distrikten.

Även många av de övriga sambanden, som att personer med längre strafftider oftare avstod än de som dömts till en månads fängelse och att utländska medborgare oftare avstod än svenskar, kan förklaras av att grupperna skiljde sig åt med avseende på t.ex. tidigare kriminell belastning och brottstyp i den aktuella domen.

I tabell 2 redovisas resultaten från en regressionsanalys (dummy-variabel-regression) där estimaten kan tolkas som avvikelser i förhållande till det s.k. referensvärdet. För könsfaktorn är kvinnor referenskategori, varför estimatet på -0,059 för män visar att när hänsyn tagits till alla andra faktorer i analysen (dvs. till ålder, frivårdsmyndighet, typ av brott i aktuell dom etc.) är sannolikheten för att män skall ansöka 5,9 procent lägre än för kvinnor. Skillnaden mellan män och kvinnor är dock inte signifikant.

Skillnaden mellan svenska och utländska medborgare med avseende på benägenheten att ansöka om att delta i intensivövervakningen, halveras när hänsyn tas till andra faktorer i modellen. Den ursprungliga skillnaden på nästan tio procentenheter kan således till stor del förklaras av att svenskar och utlänningar döms för lite olika typer av brott. Analyser visar också att utländska medborgare mindre ofta är dömda för rattfylleri än svenskar (41 respektive 56 procent) och oftare för misshandel (22 respektive 10 procent) och stöld (19 respektive 8 procent) vilket i sig har betydelse för ansökningsbenägenheten.

Brott i aktuell dom kvarstår som en signifikant variabel också i den multivariata analysen. Rattfylleridömda har nästan 30 procentenheter högre sannolikhet att ansöka om att delta än stöldbrottslingar och närmare 40 procentenheter högre än de som dömts för narkotikabrott, när hänsyn tagits till andra skillnader mellan kategorierna.

Även tidigare kriminell belastning kvarstår som en signifikant faktor, men dess betydelse är något mindre jämfört med vad som kom fram i den bivariata analysen.

I s.k. bivariata analyser visade det sig att de som dömts till två månaders fängelse i mindre utsträckning ansökte om att delta i försöksverksamheten än de med kortare strafftider. När hänsyn tas till att grupperna är olika med avseende på t.ex. tidigare kriminell belastning, visar det sig att skillnaderna mellan kategorierna i stort sett är obefintliga. Slutsatsen av detta är att när kontroll hålls för faktorer som typ av brott i aktuell dom och tidigare kriminell belastning, återstår ingen skillnad alls mellan de som dömts till kortare och de som dömts till något längre fängelsestraff när det gäller benägenheten att ansöka om att delta.

De faktorer som ingår i den multivariata analysen kan dock inte fullt ut förklara skillnaderna mellan de olika frivårdsdistrikten. I jämförelse med Malmö Norra (som är referenskategori i analysen) är andelen som ansöker i Karlskoga signifikant högre (nästan tio procent). Den enda andra skillnad som är signifikant mellan distrikten är mellan Karlskoga och Malmö Södra, där andelen som ansöker är 12 procentenheter högre i Karlskoga än i Malmö Södra.

Skillnaderna mellan frivårdsdistrikten kan således i stor utsträckning förklaras av att klientsammansättningen är olika i de olika områdena. De återstående skillnaderna är tämligen små och kan inte, vad vi kunnat finna från våra besök och intervjuer, förklaras av att myndigheterna skiljer sig åt med avseende på hur man hanterar utskick, påminnelser eller andra

faktorer som t.ex. vilken information den dömda får om innehållet i verkställigheten. För att gå vidare med denna fråga och ytterligare belysa vad som avgör om den dömda ansöker om att delta i försöksverksamheten krävs också andra data än dem som nu föreligger. Inom ramen för BRÅ:s utvärdering av den utvidgade försöksverksamheten pågår en sådan fördjupad undersökning och resultaten av denna kommer att redovisas i den första delrapporten i oktober 1997.

Tabell 2. Partiella regressionskoefficienter av analys av sannolikheten för att ansöka om att delta i försöksverksamheten

	Estimat	Signifikans
<i>Kön</i>		
Man	-0,059	0,270
Kvinna		
<i>Ålder</i>		
18-20 år -	0,125	0,070
21-29 år	-0,023	0,498
30-39 år		
40-49 år	-0,105	0,005
50- år	-0,052	0,206
<i>Nationalitet</i>		
Svensk	0,048	0,243
Utländsk		
<i>Frivårdsmyndighet</i>		
Karlskoga	0,098	0,031
Luleå	0,072	0,098
Malmö Norra		
Malmö Södra	-0,021	0,632
Norrköping	0,076	0,119
Sundsvall	0,042	0,388
<i>Aktuell straffid</i>		
< 1 månad	-0,043	0,626
1 månad -	0,036	0,610
1 1/2 månad		
2 månader	-0,054	0,463
<i>Brott i aktuell dom</i>		
Endast rattfylleri	0,289	0,000
Narkotikabrott	-0,093	0,248
Rattfylleri och annat	0,140	0,019
Stöld		
Misshandel	0,237	0,000
Annat	0,268	0,000
<i>Fängelse innan aktuell dom</i>		
Ja	-0,180	0,000
Nej		
Genomsnitt	0,722	
Intercept	0,619	
R ²	15,09	
N	1 052	

Avslag

Ansökan avslogs för 60 av de 760 som ansökte, dvs. för knappt åtta procent. Trots att frivårdspersonalen lade ned ett stort arbete för att tillsammans med den dömda ordna en godtagbar sysselsättning var det vanligaste (9 st) skälet till att ansökan avslogs att en sådan inte kunnat ordnas, ibland p.g.a. personens fysiska handikapp, ibland p.g.a. att det arbete som var aktuellt inte gick att förena med den kontroll som ansågs nödvändig. Nästan lika vanligt var det att personen inte hade, eller inte kunnat ordna, en godtagbar bostad (8 st).

Ofta var det dock fråga om fler än en anledning till att ansökan avslogs. Ambitionen var att så många som möjligt skulle få delta, men detta skulle vägas mot att verkställigheten skulle fungera i praktiken. Ansökningar från personer med narkotikabrott avslogs också i större utsträckning än från de som dömts för t.ex. rattfylleri. Vidare varierade sannolikheten för avslag med den dömdes tidigare kriminella belastning.

Det förhållande att den dömda var alkohol- eller narkotikamissbrukare visade sig dock inte ha någon självständig betydelse för om ansökan avslogs eller inte. Av de 53 personer som enligt frivårdens utredning bedömdes som alkoholmissbrukare (använde dagligen eller periodvis) avslogs ansökan endast från 4 och av de 30 dömda som bedömts som narkotikamissbrukare avslogs ansökan från endast 3.

Kontrollnivå

I förarbetena slås fast att den mänskliga kontakten mellan den dömda och kriminalvården skall vara ett centralt inslag i verkställigheten. Den dömda ska åläggas att personligen besöka myndigheten någon gång i veckan. Denna form av kontakt skall kompletteras med oanmälda hembesök hos den dömda. Dessa hembesök bör enligt kriminalvårdens riktlinjer äga rum minst två gånger per vecka. Drogkontroller skall ske rutinmässigt, även i samband med hembesöken. Vidare ska frivården kontrollera att den dömda inte uteblir från sitt arbete, studieplats eller motsvarande.

Kontaktskyldigheten från den dömdes sida och frivårdens hembesök bör enligt riktlinjerna inte endast vara ägnade att kontrollera om den dömda följer föreskrifter och annat, utan bör också kunna ge möjlighet för personlig påverkan och förmedling av stöd- och hjälpåtgärder.

575 av de undersökta personerna har kunnat följas från det att de påbörjade verkställigheten till att de avslutade den. Av tabell 3 nedan framgår att den faktiska kontrollnivån på de flesta punkter motsvarat vad som var planerat. I genomsnitt gjordes 2,8 hembesök per vecka och antalet kontroller av att den dömda följde förbudet att använda alkohol gjordes 2,5 gånger i veckan. Nästan samtliga (90 procent) kontrollerades någon gång med avseende på om de använt narkotika. Vanligtvis togs ett ingångsvärde i samband med att övervakningen påbörjades. Utöver detta testades de övervakade om och när sådant behov förelåg, t.ex. testades klienter med känt eller misstänkt narkotikamissbruk oftare än andra.

Ambitionen att hembesöken också skulle ges ett visst behandlingsinnehåll har endast i undantagsfall kunnat realiseras utan i allt väsentligt innebar hembesöken ren kontroll. De allra flesta deltog dock i något av frivården anordnat påverkansprogram, vanligtvis tre-fyra timmar i veckan.

Tabell 3. Registrerade kontrollinsatser

Antal övervakade	575
Antal övervakningsdygn	19.029
Antal kontrollbesök i bostaden	7.542
Genomsnitt per vecka	2,77
Antal alkoholkontroller	6.703
Genomsnitt per vecka	2,47
Antal drogtestar	516
Andel (%) som drogstests	90
Antal kontroller på sysselsättningsplatsen	1.028
Andel (%) som kontrollerats på sysselsättningsplatsen	62
Genomsnitt per vecka	0,38

När det gäller frivårdsmyndighetens kontroll av att den dömda inte uteblev från sitt arbete eller på annat sätt misskötte sig under tiden han var på sysselsättningsplatsen, var nivån betydligt lägre. I genomsnitt gjordes sådana kontroller vid sysselsättningsplatsen var tredje vecka. För att höja kontrollnivån utsågs ofta en kontaktperson på sysselsättningsplatsen, vars uppgift var att fungera som frivårdens "förlängda arm".

Trots systemet med kontaktperson uppfattar många inom frivården, men också många av de klienter vi frågat, kontrollen av att den dömda följer föreskrifterna under tiden för arbetet, som mycket bristfällig. På frågan om hur stor de dömda trodde risken för upptäckt var om de lämnade sysselsättningsplatsen utan lov, hamnade genomsnittsvärdet mellan "mycket liten" och "ganska liten". Motsvarande risk för upptäckt om de bröt mot förbudet att lämna bostaden var nära "mycket stor".

Misskötsamhet

I förarbetena till lagen sägs att bedömningen av avvikelser mot de regler som uppställts bör vara sträng. Denna uppläggning ansågs nödvändig för att försöksverksamheten skulle utgöra ett trovärdigt alternativ till fängelse. Man förutsåg därför att verkställigheten skulle komma att avbrytas i en del fall.

Av de 575 personer som kunnat följas ända till verkställigheten avslutats, upphävdes beslutet om deltagande i 35 fall, dvs. för sex procent. De vanligaste orsakerna till upphävandet var att den dömda lämnat ett positivt alkoholtest (14 st) eller ett positivt narkotikatest (8 st). För sex personer avbröts verkställigheten därför att de brutit mot det uppgjorda schemat och resterande sju av andra anledningar, som t.ex. att ha manipulerat med utrustningen, inte betalat telefonräkningen etc.

Toleransnivån beträffande avvikelser från föreskrifterna har varit mycket låg. Även mindre förseelser har kunnat få allvarliga konsekvenser om de föregåtts av tidigare misskötsamhet. Brott mot förbudet att använda alkohol och narkotika ledde regelmässigt till att verkställigheten upphörde.

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

De för vilka verkställigheten upphörde i förtid tenderade att ha längre strafftider i den aktuella domen, i större utsträckning vara narkotikamissbrukare, i mindre utsträckning vara dömda för rattfylleri samt i högre grad än andra ha tidigare kriminell belastning.

Visserligen har de med längre strafftider längre tid på sig att missköta sig så pass att verkställigheten avbryts, men sambandet mellan strafftid och avbrott är inte så enkelt. Strafftidens längd samvarierar ju med andra faktorer, som tidigare kriminell belastning, brott i aktuell dom m.m. Det visade sig att den av de studerade faktorerna som hade den enskilt största betydelse för om verkställigheten skulle avbrytas eller inte, var att klienten i utredningsarbetet inför intensivövervakningen bedömts vara narkotikamissbrukare. Av viss betydelse för sannolikheten för upphävande var även tidigare lagföringar för narkotika- och stöldbrott.

Strafftidens längd hade således endast en marginell betydelse för hur den dömde skötte sig under verkställigheten. Inte heller sysselsättning eller bostadssituationen hade någon betydelse för om den dömde skulle fullfölja verkställigheten eller inte. De utan fast arbete och som bott tillfälligt hos någon bekant eller släkting fullföljde lika ofta som de med egen bostad och fast arbete.

Trots att det går att peka ut några faktorer som var viktigare än andra med avseende på sannolikheten att den dömde skulle missköta sig, är det inte lätt att göra någon prognos om vilka som inte skulle fullfölja strafftiden ut. Variationerna kring den genomsnittliga andelen som fullföljde (94 procent) var förhållandevis små.

Visserligen gick det att kombinera bakgrundsfaktorer i undersökningsmaterialet så att man fann en delgrupp med en relativt liten sannolikhet att fullfölja, men dessa grupper blev då mycket små. Exempelvis fick 9 av de 39 som dömts för antingen narkotika- eller stöldbrott sina verkställigheter upphävda, vilket motsvarar 23 procent. Om man som ytterligare kriterium för att tillhöra riskgruppen lade till att han skulle ha dömts till fängelse tre år innan den aktuella domen, ökade andelen som fick sina verkställigheter upphävda till 40 procent, men antalet personer som uppfyllde båda kriterierna var då endast 10 stycken.

Majoriteten av de upphävda verkställigheterna faller på dem utan tidigare fängelsestraff och som inte lagförts för narkotika- eller stöldbrott.

Frivårdens arbetsformer m.m.

Intensivövervakningen anses av de allra flesta - av frivårdspersonalen såväl som av de dömda - som en mycket sträng påföljd. De dömda anser t.o.m. den vara strängare än vad de föreställt sig. Detta framgår av en jämförelse mellan svaren på de enkäter som besvarades när övervakningen påbörjades och de som besvarades vid övervakningstidens slut. Många, också bland frivårdspersonalen, understryker att det ställs mycket höga krav på klienterna. Eller som en av de dömda uttryckte saken: "Man är sin egen plit - det kräver mycket".

I och med att det är sex olika frivårdsdistrikt som varit inblandade har det funnits vissa variationer i arbetsformerna. Detta har varit till nytta för själva utvärderingen eftersom det gett möjlighet till jämförelser.

Bland annat framkommer att det föreligger en stor skillnad mellan distrikten med avseende på i vilken utsträckning de dömda betalat avgiften om 50 kronor per dag. I Sundsvall har 65 procent betalat medan motsvarande andel i Karlskoga är 37 procent. Variationerna kan inte helt

ut förklaras av skillnader mellan klientgruppernas ekonomiska förutsättningar, utan betalningsfrekvensen tycks variera efter det sätt på vilket man utrett klientens möjlighet att betala.

En annan skillnad mellan distrikten är det sätt på vilket man inhämtat en sammanboendes samtycke till att verkställigheten tar plats i det gemensamma hemmet. I två av de sex distrikten har det skriftliga medgivandet genomgående inhämtats per post medan detta i andra distrikt regelmässigt skett under överinseende av någon representant från frivården. Skälet till att frivården varit närvarande är att man på detta sätt försäkrat sig om att medgivandet givits utan otillbörlig påverkan från den dömde och att det gett bättre möjlighet att informera den sammanboende om vad som gäller under verkställighetstiden.

En tredje skillnad är om och i så fall i vilken utsträckning frivårdsdistrikten använt sig av biträdande kontrollörer i stället för frivårdspersonal. Vanligtvis motiveras externt anlidade kontrollörer med att avstånden mellan kansliet och många av de dömda är mycket stora, som t.ex. i Luleå. Dessa kontrollörer är många gånger ett smidigt, och i vissa fall nödvändigt, sätt att komplettera frivårdsarbetet. Samtidigt kan det innebära problem, bl.a. har de biträdande kontrollörerna mindre kunskap om de övervakade och anses av de intervjuade inte vara lika diskreta som frivårdspersonalen. Denna kritik är särskilt vanlig i Norrköping där frivårdsmyndigheten anlitat ett serviceföretag. Det förhållande att personalen är uniformerad anses av många av de intervjuade vara speciellt obehagligt.

Sammanfattningsvis: goda erfarenheter

Efarenheterna av försöksverksamheten med intensivövervakning med elektronisk kontroll kan, sammanfattningsvis, bedömas som goda. Att påföljden avbröts för sex procent av de som deltog bör - i ljuset av de stränga regler och den höga kontrollnivå som är förenade med denna form av verkställighet - uppfattas som en förhållandevis låg siffra.

Några frågor återstår dock att besvara. En av de allra viktigaste är vad orsakerna är till att över en fjärdedel av dem som erbjöds att delta avstog från att ansöka. Denna fråga kommer att besvaras i den rapport som BRÅ skall redovisa till regeringen innan september månads utgång 1997.

Vidare föreligger hittills endast preliminära bedömningar av vilka kostnaderna är för intensivövervakning med elektronisk kontroll. Denna fråga kommer också att besvaras i nästa rapport. Att påföljden är väsentligt billigare än fängelse står dock klart. Med en täthet på 10 klienter per frivårdstjänsteman - vilket av allt att döma är en rimlig täthet för att kunna upprätthålla tillräckligt hög kontrollnivå - finns det i dagsläget ingen anledning anta att den faktiska kostnaden skall behöva överstiga de 450 kronor per övervakningsdygn som Kriminalvårdsstyrelsen har beräknat.

Fotnoter

- 1 Detta är en förkortad och bearbetad version av rapporten *Intensivövervakning med elektronisk kontroll - en sammanställning av utvärderingsresultaten*. Andersson, J & Grevholm, E (1997). Brottsförebyggande rådet. Stencil. 95 sidor.
- 2 Verksamheten bedrevs under ledning av frivårdsmyndigheterna i Karlskoga, Luleå, Malmö Norra, Malmö Södra, Norrköping och Sundsvall.
- 3 Kühlhorn, E (1974). *Frivård och rehabilitering*. Brottsförebyggande rådet. Rapport 1979:3. Liber Förlag; BRÅ (1977). *Nytt straffsystem. Idéer och förslag*. BRÅ Rapport 1977:7. Liber förlag; SOU 1977:83. *Tillsynsdom*. Liber förlag; SOU 1991:45. *Påföljdsfrågor*. Allmänna förlaget; och nu senast i Straffsystemkommitténs betänkande SOU 1995:91. *Ett reformerat straffsystem*. Liber förlag.

Per S. Våge
Bergen Landsfengsel
Norge

Et landsfengsel som et sosialt design for fremming av frihetsmestring

Et fengsel er et sosialt design. Bestanddelene er de fysiske og økonomiske rammer, personalet, bedriftskulturen, fangekulturen, osv. Jeg vil som direktør i Bergen Landsfengsel styre utviklingen av hele driften inn i et system, hvor samspillet mellom bestanddelene er gjennomtenkt og ønsket, og slik skape -kreere det sosiale design.

Jeg har idag valgt innfallsvinkelen at vi ønsker å fremme frihetsmestringen hos den enkelte innsatte. Resultatet av vårt arbeid veies aller mest etter løslatelsen. Frihet mestres så dårlig av de fleste som soner dommer at de får nye strenge straffer som må utholdes i fengselet.

Strategien vår er at målrettet soning gir et tryggere samfunn. Kjernepunktet er at det individuelle mennesket selv må velge å forandre seg om vi skal nå målet. Vi kan ikke endre andre mennesker, kun legge forholdene bedre til rette for at forandring skal skje. Derfor har vi bygget vår strategi rundt påvirkning og forandring av enkeltindividet.

Å lede et fengsel er som å balansere på en ball i bevegelse hele tiden. Jeg mener at vi som er fagfolk innen fengselsdrift må ta vare på alle ressursene vi har, forvalte dem med omhu og skape resultater for innsatte som løslates.

Utfordringen blir da å nyttiggjøre oss de ressurser som ligger i dagen.

Hvilke ressurser sitter vi med idag? Kan og skal disse nyttiggjøres på andre måter og kan de settes sammen slik at det er enklere å nå våre mål?

Vi har tenkt gjennom disse forhold, og styrer etter dette i mest mulig i harmoni.

Arkitektur

Det sosiale design som jeg prøver å skape i Bergen Landsfengsel tar utgangspunkt i arkitekturen.

Fengselet stod ferdig i 1990. Det er topp moderne og vakkert, og er bygget opp etter prinsipper for differensiert soning i små og oversiktlige enheter. Totalt er fengselet på 182 plasser delt i 5 meget ulike avdelinger. Disse dekker spekteret fra topp sikkerhet til åpne soningsavdelinger. 120 av plassene er innenfor den 7 meter høye muren. 62 plasser er i to forskjellige åpne soningsavdelinger.

Anlegget består av flere mindre bygg, som en liten landsby. I hver avdeling er innsatte satt i boenheter med 6 fanger. De har felles kjøkken og felles oppholdstue. Hver eneste celle har toalett med dusj. Vi har gode fellesressurser ved helseavdeling, skole, kulturhus og et godt hovedkjøkken.

Arkitekturen og den fysiske struktur er viktig å utnytte når vi skal nå våre nye mål og ta i bruk nye metoder for å fremme at innsatte kan mestre friheten ved løslatelsen. Det differensierte soningsystem er idag gjennomført i stor grad. Fysisk utforming av bygningsmassen har en stor del av æren for at det fungerer tilfredsstillende. Arkitekturen er en viktig del av driften, særlig boenheten, men vi er ikke enda kreative og dyktige nok til å dra maksimal nytte av denne ressursen.

Forholdene ligger vel til rette for at mange av de innsatte kan trenes i frihetsmestring med en mer aktiv bruk av bl.a. arkitektur. Det er utradisjonelt, men det ble egentlig lagt ned mye ressurser i utforming av helhet og detaljer fra arkitektens side. Tanken bak må trekkes frem.

Organisasjonen

Organisasjonen er idag preget av refleksjon og fremtidssyn innen den tradisjonelle fengselsdrift. Vi har utformet Bergen Landsfengsel sin strategiplan. Prosessen har tatt lang tid, men nå er vi godt igang med den videre implementeringen av planen nedover i organisasjonen. Vi må styre mye tydeligere etter den strategiske plan enn tidligere. Det er slik vi på lang sikt kan vite at vi når de komplekse og vanskelige målsettinger om bedret frihetsmestring for de løslatte.

Vi spør oss om vi har den rette organisasjonen til det formål. Svarene er vanskelige og vi må være på søken etter nye organisasjonsmodeller som fremmer hensikten og målet med fengselsdrift i en moderne offentlig virksomhet.

Vi forandrer stadig organisasjonen slik at målet om å fremme en bedre løslatelse står i fokus for hele organisasjonen den tiden innsatte soner dommen. Men omstillinger er tidkrevende og komplekse. Derfor har vi lagt ned mye tid i involvering fra personalet i arbeidet med strategiplanen. Det forenkler omstillingsprosessene.

Er organisasjonen god på de rette tingene? Vi har få som ser oss fra utsiden og gir oss respons. Kanskje dette er en utfordring for en forskningsoppgave? Vi er på vei, og er våken for nye organisasjonsmodeller som fremmer vår strategi.

Personalet

Personalet har den beste fengselsbetjentutdanning Norge kan gi. Budsjettmessig går nå mer enn 80% av bevilgningen til personalet. Derfor må vi også se nøye hvordan den daglige tjenesten utføres. Gjør personalet de rette ting til rett tid med god nok kvalitet?

Personalet er kjerneressursen ved den omstilling vi er igang med for å forbedre frihetsmestringen for innsatte. Her har fengsler mange runder å gå, og vil effektivisere gang på gang. Det vil medføre mer interessante jobber, og vil på sikt også gjøre betjenter attraktive i andre virksomheter enn fengsel.

Vi har et hierarki som enhver anstalt, og en sammensetning av personalet som alle andre. Alderen til betjenter er lav, ca 34 år. Disse unge vil snart oppdage at der finnes liten karrieremulighet i fengselsvesenet. Det kan da lett oppstå svekket idealisme og arbeidsiver. Vi ser at anstalten selv må legge til rette for visse karrieretilbud for personalet. Vi tror at økt kompetanseheving er hva vi kan tilby.

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

Ledelsen velger de områder hvor kompetansen skal heves eller perfektioneres. Her kommer de nye programmer inn som en ny teknologi og spisskompetanse for betjentene. Det er et viktig prinsipp at programmer er fængselsaktiviteter drevet av normalt flinke betjenter.

Vi kombinerer dermed ønsket om økt måloppnåelse med ønsket om økt arbeidstilfredstillelse for medarbeiderne på lengre sikt. Personalet må ha samme verdigrunnlag, etikk og holdninger til innsatte, til våre målsettinger og til kolleger/samarbeidspartnere. Dette er igjen et lederansvar å fastsette og følge opp.

Ved å øke kompetansen til de ansatte kan de arkitektoniske bestanddeler utnyttes til felles måloppnåelse. Eksempelvis vil betjentene beherske gruppedynamiske prosesser i sitt arbeid innefor boenhetene. Vi kan da i større grad styre den indre kulturen i fangemiljøet bedre enn idag. Bred informasjon til hele personalet er viktig å ta med. Når en skal stille nye krav til personalet trenger vi forståelse i den store gruppen av ansatte. Sabotasjepotensialet er meget stort dersom ikke vi involverer og informerer hele personalet korrekt.

Personalet har gjennomgått grunnopplæring i Realitetsterapi RT. Med en felles metode i fangebehandlingen kan vi lettere benytte samme profesjonsnormer. Idag er det for fritt rom for selvstendig og personlig utøvelse av betjentrollen. Den målrettede soning svekkes, innsatte blir forvirret når hver betjent gjør tjenesten på sin måte og ledelsen har ingen styring med hvilken tjeneste som utøves overfor den innsatte.

Ledelse

Jeg vurderer fremtidens fængsel styrt som en ren kunnskapsbedrift. Slik som databedrifter drives idag. Han må lære av alle situasjoner og bringe erfaringer videre i organisasjonen/avdelingen.

Dagens kontaktbetjentordning er et godt stykke på vei i denne retning. Men der må omstilles enda mer radikalt og i et høyere tempo for å tilfredsstille samfunnets krav til en godt drevet offentlig virksomhet. Planlegging blir dermed enda viktigere som redskap for ledere. Betjentene må frigjøres slik at de enda tydeligere kan være selve tjenesten i fængselsvesenet. Vår kvalitet er dermed helt avhengig av personen som yter tjenesten. Betjenten må dermed ha høyere kompetanse, bli selvstendig og ikke bli styrt med ordre eller detaljert kontroll. Ledelsen må være trygg på sine medarbeideres utførelse av tjenesten. Lederen må hele tiden forholde seg til fastsatte mål og styre driften etter disse.

Vi er blitt tydeligere i forventningene til lederstrukturen i fængselet, og er igang med omstilling overfor lederapparatet i tråd med hovedmålsettingene.

Ledelse trengs for å initiere, beslutte og gjennomføre mål. Ledere må dermed hele tiden ha målet med driften for øye.

Samarbeidet med andre etater

Norsk fængselsvesen importerer viktige tjenester til driften. Helse og skole er de store partnere hos oss. De utgjør betydelige ressurstilførsler- ca 10 % av den totale drift og belastes ikke kriminalomsorgen. Dette systemet fungerer meget godt, men krever et godt samarbeidsklima på alle nivå. Det er krevende å holde god "smøring" i disse hjul, ikke minst på

grunnplan mellom lærer og betjent, mellom hjelpepleier og betjent. Respekt, kunnskap og forventning for hver våre roller kreves i denne delen av det sosiale design.

Når aktiv påvirkning øker i omfang forventes det at innsattes behov for klinisk psykologisk behandling kommer til å øke dramatisk. Vi er foreløpig ikke forberedt på dette, men forventer at helsevesenet øker ressursen i takt med økt behov.

Fangebehandling

BL visjon er at målrettet soning gir et tryggere samfunn. Fengsel er trygghet. Trygghet er å holde fanger innesperret. Men alle vet at disse skal ut. Da er vårt trygghetsprodukt i fokus for samfunnet igjen. Vi må ta gevinstene ut når den innsatte har forlatt oss.

Målrettet blir det når oppholdet skal være en vedvarende systematisk påvirkningssituasjon for fremming av frihetsmestring, en alternativ livsstil etter endt soning. Påvirkningen skjer gjennom en kontinuerlig samhandling mellom innsatte og ansatte. Fengselet utvikler seg dermed i retning av å bli et interaktivt sosialt system, med fokus på adferdsendring.

Grunnlaget for en slik endringsprosess er fundamentert på erkjennelsen av at ledelse og ansatte har troen på at det nytter å skape en lovlydig livsstil etter endt soning. En slik visjon stiller store krav også til den enkelte innsatte. Han eller hun må være innstilt på og selv samtykke i disse aktiviteter.

Endringsprosessen baseres også på at det er normale mennesker vi har med å gjøre. De er straffet som fullt ut ansvarlige, og skal derfor selv ta ansvar for egen livsutvikling.

I dagens fangebehandling er skoletilbud og arbeidstilbud de viktigste elementer. Særlig har vi gode erfaringer med skole i en frigangsordning til det ordinære skoleverk. De ca 70-80 innsatte vi har sluset ut på denne måten har vist oppsiktsvekkende resultater mht å stå i skoleopplegget som ble regissert fra fengselet, og uten å falle tilbake til ny kriminalitet.

Programmer er innført fra 1996.

Siden 1994 har 21 betjenter gjennomført samtalegrupper med veiledning av psykolog. Hovedformålet med disse gruppene har vært å få innsatte til å åpne seg for vanlige betjenter på noe vanskelige tema. Vi lykkes med det. Videre var det viktig å følge opp betjentene med kompetanseheving slik at vi kunne komme godt igang med strukturerte programmer.

Ledelsen i fengselet og den faglig ansvarlige psykologen reiste til England på studietur høsten 1995. Vi fikk del i deres erfaringer. Etter råd fra engelske kolleger har vi falt ned på en organisering hvor programmer er allerede integrert i driften. En styringsgruppe beslutter hvilke program som skal igangsettes, ressursene som skal benyttes og videreutvikling av nye tiltak. En av våre ledere er gjort ansvarlig for administrering av programmene. Han "server" betjentene i de forskjellige program med rom, turnusforandringer, materiell og ellers de mange praktiske gjøremål. Han er og bindeledd mellom styringsgruppen og betjentene. Videre har vi en faglig ansvarlig. Dette er spesialpsykolog Waage som er tilsatt ved det lokale psykiatriske sykehus vi er tilknyttet.

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

Vi har valgt flere programmer samtidig. Vi ønsket at alle fengselets avdelinger kunne ha sitt program. Vi ønsket at innsatte fikk et variert tilbud i forskjellige program. Og vi ønsket å starte friskt, slik at kursendringen for organisasjonen ble tydelig.

De metoder som vi allerede har tatt i bruk er :

- Cog skills har vært i bruk siden november 1996
- Stressmestringsprogram siden desember 96
- Rusmiddelprogrammet i våre to åpne avdelinger siden februar 97
- Sinnemestringsprogram for voldsdømte tas i bruk høsten 97
- Seksualforbryterprogrammet oversettes og bearbeides for tiden i Bergen. Vi vil vurdere å sette i gang dette senere i samråd med Helseetaten

Vi har stor tro på at disse påvirkningsprogrammer hjelper innsatte. For å fremme frihetsmestringsprogrammet for den løslatte innsatte vil vi prøve ut de igangsatte program, evaluere nytten og trolig satse på økt omfang og variasjon av flere typer program tilpasset vår fangebefolkning.

Dagens program kan alle forbedres og bedre tilpasses de norske innsatte. Vår filosofi er imidlertid at vi må kunne ta i bruk den teknologi som er tilgjengelig. Videreutvikling får komme ettersom vi får erfaring og vil fremme kvaliteten. Her er en stor arena for dere forskere. Jeg ønsker at dere går igang, og gir oss gode rapporter til forbedring og fornying.

Vi trenger et kvalitetsmessig hi-tech produkt for fangene våre. Dere får komme med brukerpakker for oss i ytre etat.

Fangebehandlingen for øvrig er preget av store endringer sammenholdt med kun få år tilbake. Idag er det naturlig med kartleggingssamtaler og soningsplanlegging. Det er forståelse for andre profesjoners deltakelse i prosessen og de fleste ansatte tenker løslatelse i det daglige fangearbeidet. Potensialet for ytterligere forbedringer er absolutt tilstede i Norge. Særlig gjelder det langtidsanstaltene.

Jeg tenker ofte på om fangearbeidet vårt er det rette. Straff er adferdsendring i sitt grunnlag. Skal den dømte gjøre opp for seg må han sone. Jeg tror vi må i større grad la forbryteren aktivt gjøre opp soningsaspektet sitt. Dette er idag ikke klart fremme under soningstiden. Det bør være fengselets oppgave.

Kierkegaard sier at når "Hjælperen skal hjelpe må han finne ham der hvor han er -og begynne der".

Hvor er så den innsatte? Leter vi etter han der hvor han er, eller finner vi han et sted vi bestemmer oss for at han er? Dagens fangebefolkning er sterkt belastet av et rusproblem. Hva gjør vi med det? Lite og ingenting. Skal vi komme merkbart videre må rusituasjonen til de innsatte problematiseres og bearbeides aktivt også under soning i fengsel. Mulighetene ligger der, det gjelder å gripe i et rett øyeblikk! Hvem tar den hansken? Helseetaten, fengselsvesenet eller rusinstitusjoner?

I rehabiliteringsarbeidet vet vi at mangfold er nødvendig når individuelle personer skal hjelpes.

Andre ansvarlige samfunnsinstitusjoner gjør heller intet for dem mens de er i fengselet. Også denne siden av det sosiale design må styres.

Forskning

Bergen landsfengsel har ofte blitt kontaktet vedr. forskning. Særlig gjelder dette avsluttende hovedoppgaver for embetsstudenter ved Universitetet i Bergen. Vi har etablert et noe tettere samarbeid med psykologisk og juridisk fakultet. Vi savner tilsvarende kontakt med sosiologer, samfunnsvitere og andre. Jeg mener den innføringen studentene får ved et kort besøk kan bidra aktivt til interesse og økt forståelse fra disse personer.

Vi har i tillegg hatt kontakt med en mindre gruppe av forskere fra universitetet. Disse bidrar til oss i fengselsledelsen med råd og veiledning, samt egeninteresse i vurderinger om de skal gjøre fremstøt vedr forskning i Bergen landsfengsel. Jeg er meget positiv til at forskning skjer. Det er en vinne-vinne situasjon. Forskeren får sin rapport og store anerkjennelse. Han eller hun skaper vekst i fengsels- og kriminalitetsdebatten, og kan sette søkelys på mange ukjente og ubeskrevne forhold som vi driver med til daglig. Fengselet vinner likeledes ved grundig og kritisk gjennomgang av intern drift. Det virker kvalitets- og effektivitetsfremmende svært ofte. Og det viktigste blir kanskje at innsatte får direkte nytte av bedre metoder og bedre nytte i sitt meget tunge egenarbeid på å mestre livet sitt bedre.

Vår store ambisjonen er å redusere kriminaliteten. Den kan reduseres totalt eller ved lengre tid før ny kriminalitet igjen oppstår, eller ved utøvelse av mildere kriminalitet. For å komme frem dit må vi som driver fengslene skape våre mesterstykker utav de tildelte ressurser. De sosiale design som jeg ser vokse frem i Bergen er en spennende kreasjon av mennesker i samhandling mot et idealistisk mål om redusert kriminalitet og et tryggere samfunn.

Sten-Åke Lövdahl (del 1)
Lars Krantz (del 2)
Kriminalvårdsstyrelsen
Sverige

Krav och råd för brotts- och missbruksrelaterade program i kriminalvården

Del 1

PROLEG-projektet

I svensk kriminalvård har ett verksövergripande projekt, PROLEG-projektet, genomförts för att stödja en utveckling i fråga om omfattning och kvalitet av brotts- och missbruksrelaterade program i häkte, anstalt och frivård.

I syfte att stimulera en sådan programutveckling har projektet dels genomfört en interaktiv kunskapsmessa, den s k ProgramMässan, dels tagit fram en "idébank" i form av en databas, "Kriminalvårdens Programforum".

ProgramMässan förevisade ett 50-tal svenska, norska, finska och danska "påverkansprogram". Mässan erbjöd besökare och utställare möjlighet att byta idéer och erfarenheter, att erhålla nya kunskaper och att knyta värdefulla personkontakter. Mässan besöktes av cirka 1300 kriminalvårdare från hela Norden.

"Kriminalvårdens Programforum" innehåller f n en beskrivning av 220 brotts- och missbruksrelaterade program i häkten, anstalter och i frivården. Forumet ger stöd t ex vid start och vid jämförelser av program, vid val av metod och innehåll m m. I en utbyggd version är Forumet även avsett att innehålla beskrivningar av annan strukturerad klient-/programverksamhet.

Projektets huvuduppgift har varit att lämna förslag till *kvalitetskrav och rekommendationer* för den brotts- och missbruksrelaterade programverksamheten. Dessa kvalitetskrav är beskrivna i dokumentet **KRAV OCH RÅD**, vilket utarbetats för att i första hand vara ett hjälpmedel vid start, genomförande, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och tillsyn av verksamheten. **KRAV OCH RÅD** föreligger i en "testversion", som skall prövas i kriminalvården under återstoden av 1997 i syfte att fastställas mer permanent verksamhetsåret 1998. Dessa **KRAV OCH RÅD** förmodas kunna få en stor betydelse inte bara för den brotts- och missbruksrelaterade programverksamheten utan även för inriktningen och utformningen av kriminalvårdsarbetet i allmänhet.

Den brotts- och missbruksinriktade kriminalvården. Kort historik

För 25-30 år sedan fanns ingen egentlig verksamhet i svensk kriminalvård som direkt fokuserade på klienternas kriminalitet, deras alkohol- och narkotikamissbruk, deras våldsbänagenhet etc. Det förekom att frivården förmedlade klienter med t ex alkoholproblem till behandling i samhället. I anstalt var obligatoriskt arbete den klart dominerande sysselsättningen och vårdpersonalen var i första hand vakter.

I början på 1970-talet försämrades klienternas frigivningssituation. Arbetslösheten ökade. Tillgången på bostäder minskade. Till följd av ett ökat utbud av droger i en mer drogliberal tid ("flower-power") steg antalet drogmissbrukare. Att frige en intagen från anstalt var i princip liktydigt med att sörja för att denne hade en bostad, en övervakare och någon form av samsättning. När det gäller missbrukets omfattning i mitten på 1970-talet bedömdes var femte intagen vara drogmissbrukare.

1974 erhöll kriminalvården en ny plattform. I anstalt infördes mer generellt möjligheter till studier och andra träningsinriktade aktiviteter. Drogmissbruket, som ökat ute i samhället och bland de intagna, blev nu uppmärksammat. Särskilda åtgärder mot narkotikan genomfördes i slutet av 1970- och början av 1980-talet. Narkomanvårdsprojektet på anstalten Österåker startades och vårdarna fick där en delvis ny yrkesroll. Vid de stora häktena inrättades speciella narkomanvårdsteam, som tidigt skulle motivera intagna till behandling. Som motivatörer och metodutvecklare anställdes med uppgift att starta motivationsarbete i häkte, anstalt respektive i frivård. Särskilda motivationsavdelningar för narkotikamissbrukare öppnades. Det blev alltmer vanligt att intagna "slussades" till behandlingshem ute i samhället (se § 34-vistelse).

Man kan påstå att kriminalvården från och med mitten på 1980-talet erhöll en generellt sett ökad fokusering på klienternas missbruk och på vissa brottstyper. Men det är främst under 1990-talet, som en mer påtaglig inriktning mot en brotts- och missbruksrelaterad kriminalvård vuxit fram i form av text alkohol-, narkotika-, våldsbrotts- och sexualbrottsrelaterade program, genom inrättandet av särskilda rattfyllerianstalter och genom en utökning av antalet domar till kontraktsvård i frivården. När det gäller missbruksbilden i mitten på 1990-talet bedömdes missbruksproblemet finnas för ungefär 80% av de intagna i anstalt och ungefär 65% av klienterna i frivården.

Denna utveckling mot en mer brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet härrör från tankar och utvecklingsidéer inom kriminalvården men även mer tydliga politiska krav, en mer resultatutriktad verksamhet och klienternas efterfrågan på "behandling" av drogmissbruk etc har i hög grad påverkat utvecklingen.

KRAV OCH RÅD

För att stödja en mer kvalitativ utveckling av den brotts- och missbruksrelaterade programverksamheten har verksgemensamma KRAV OCH RÅD utarbetats. Dessa syftar till

- att* vara ett hjälpmedel och stöd vid planering, genomförande, uppföljning och utveckling av program vid de lokala kriminalvårdsmyndigheterna
- att* tillhandahålla en gemensam begrepps- och referensram
- att* ange kriminalvårdens ambitionsnivå i fråga om programmets kvalitet

I det följande presenteras huvuddragen i dessa KRAV OCH RÅD.

Definition av brotts- och missbruksrelaterade program

Ett brotts- och missbruksrelaterat program

- är en strukturerad, schemalagd och uppföljningsbar klientverksamhet
- vänder sig till en definierad, avgränsad målgrupp

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

- tar sin utgångspunkt i klienternas kriminalitet, brott eller missbruk
- har som mål att ge klienterna nya kunskaper, insikter och/eller ett förändrat beteende i syfte att motverka återfall i brott och missbruk
- uppfyller fastställda kvalitetskrav

Programmen kan genomföras både i grupp och som individuellt deltagande.

Varför kriminalvård som program?

Några av huvudskälen till att kriminalvården har erhållit en brotts- och missbruksrelaterad inriktning i form av program är

- en strävan att genom en strukturerad verksamhet med klart angivna mål och metoder/arbetsätt erhålla en tydligare, beskrivbar kriminalvård
- att verksamheten därigenom blir enklare att följa upp, utvärdera och kvalitetssäkra
- att strukturerade brotts- och missbruksinriktade program har stöd i aktuella forskningsrön (What works)
- möjligheten att utnyttja grupprocesser i klientarbetet
- möjligheten att tillvarata och utveckla personalens kompetens, teamarbete, nätverk m m

Programområde och programslag

Programmen är indelade i ett antal s k *programområden* utifrån klienternas olika behovs-/problemområden respektive den målgrupp programmet vänder sig till. Alkohol, narkotika, våldsbrott och sexualbrott är exempel på fyra olika programområden som utgår från klienternas missbruk och brott.

Varje programområde indelas i sin tur i tre *slag* av program utifrån den nytta programmet avses förmedla deltagarna.

<i>Programslag</i>	<i>Nytta/Mål</i>	<i>Åtgärd</i>
Informationsprogram	Ny kunskap	Information
Motivationsprogram	Ny insikt	Motivation
Behandlingsprogram	Förändring	Behandling

Varje programområde kan som ovan beskrivits indelas i tre olika programslag, som i sin tur kan omfatta flera olika program.

Deltagande och programledning

Det är kriminalvårdens ambition att informations- och motivationsprogram skall kunna genomföras av den egna bas-personalen i häkte, anstalt och frivård. När det gäller genomförandet av behandlingsprogram måste den åvila legitimerade behandlare. När det gäller klientens deltagande i informations- och motivationsprogram skall detta i princip kunna vara obligatoriskt, medan hans/hennes deltagande i behandlingsprogram normalt är frivilligt (Domstol kan döma till behandling i frivård).

Kvalitetsområden

Varje program kan grovt indelas i ett antal faser t ex planering, genomförande, resultatuppföljning och kvalitetssäkring. Varje sådan fas kan omfatta ett antal områden/faktorer som antas ha särskild betydelse för programmets kvalitet och som kan användas som "indikatorer" på programkvaliteten. KRAV OCH RÅD innehåller 24 olika kvalitetsområden.

BAS-KRAV OCH RÅD och SPECIFIKA KRAV OCH RÅD

För vart och ett av de tre programslagen informations-, motivations- respektive behandlingsprogram finns generella krav och rekommendationer utarbetade. Dessa generella krav och råd har vi kallat BAS-KRAV OCH RÅD, vilka beskriver Kriminalvårdens ambitionsnivå med avseende på 24 olika kvalitetsområden. För var och ett programområdena alkohol-, narkotika-, våldsbrotts- och sexualbrottsrelaterade program finns dessutom s k SPECIFIKA KRAV OCH RÅD. Dessa utgör mer detaljerade krav och rekommendationer för vissa av de 24 kvalitetsområdena för vart och ett av dessa programområden och programslag. Formulerade KRAV OCH RÅD anger Kriminalvårdens ambitionsnivå för den brotts- och missbruksrelaterade programverksamheten ("standards").

Program-, system- och individmål

Tre kvalitetsområden som är extra viktiga både vid planering och uppföljning/utvärdering av program är program-, system- och individmål.

Med *programmål* avses de kunskaper, färdigheter, insikter och/eller förhållningssätt deltagarna skall kunna ha möjlighet att tillägna sig genom att delta i programmet.

Med *systemmål* avses objektivt mätbara uppgifter om programmets kostnader och omfattning, t ex antal deltagare som skall erbjudas, påbörja och fullfölja programmet, antalet deltagartimmar som skall genomföras etc.

Med *individmål* avses varje klients individuellt anpassade mål i fråga om den nya kunskap, insikt och/eller förhållningssätt han/hon skall uppnå genom att delta i programmet.

Metoder/arbetsätt

För information och vägledning presenterar KRAV OCH RÅD översiktligt ett flertal olika teoribaserade behandlingsmetoder/arbetsätt.

"Lathundar" och arbetsblad

För att underlätta arbetet med att tillämpa KRAV OCH RÅD i programarbetet omfattar materialet vidare ett antal "lathundar", blanketter och arbetsblad.

Uppföljning och utvärdering

När det både gäller att kunna uttala sig om värdet av genomförda program, och att kvalitetssäkra programmen, har Kriminalvården hittills saknat bra metoder och instrument för detta. Det är emellertid vår förhoppning av vi genom KRAV OCH RÅD skall ha tagit ett steg framåt härvidlag.

Del II

Uppföljning och utvärdering av brotts- och missbruksrelaterade program

Bakgrund

I takt med att programverksamheten inom kriminalvården växer i omfattning ökar behovet av uppföljning och utvärdering. För att programmen ska hålla god kvalitet krävs att verksamheten bygger på beprövad yrkeserfarenhet och ett medvetet val av metod samt att programmen leds av personal med god kompetens. Programmen måste vara utformade så att de är relevanta för klienters behov och står i överensstämmelse med kriminalvårdens övergripande mål; att verka för att dömda inte återfaller i brott. Kontinuerlig uppföljning och utvärdering av verksamheten är en förutsättning för att programmen ska kunna utvecklas i denna riktning.

Uppföljning, utvärdering och programsäkring

Något om begreppen

Uppföljning och utvärdering är begrepp som ges en något skiftande innebörd beroende på vilken lärobok eller författare som konsulteras. Vi betraktar här utvärdering (evaluation) som en noggrann efterhandsgranskning. Denna efterhandsgranskning kan i sin tur delas upp i uppföljning (monitoring) och effektmätning (impact assessment). I program- säkringsprocessen finns inslag av såväl uppföljning som effektmätning (näraliggande utfall).

Syftet med myndigheternas uppföljning/utvärdering är i detta sammanhang att genom olika typer av instrument samla in kunskap som kan utgöra underlag i den s.k. programsäkringsprocessen. I programsäkringsprocessen skall man belysa och analysera om programmet i sin helhet fungerat enligt dess målsättning och därmed skapa möjlighet att definiera vidare utvecklingsbehov - utveckling genom erfarenhet.

KRAV OCH RÅD har delat upp programverksamheten i **tre mätområden** avseende uppföljning/utvärdering:

- * *Programuppgifter* (= uppgifter om verksamhetens omfattning, kostnader etc), syftar bl.a. till att göra det möjligt för myndigheten att kontrollera om uppsatta mål i verksamhetsplanen uppfylls.
- * *Programvärdering* (= "traditionell kursutvärdering"), syftar till att erhålla kunskap om själva utformningen och genomförandet av programmet.
- * *Programutfall* (uppgifter om näraliggande utfall), innebär att samla in information om programmet fungerar på avsett sätt avseende näraliggande utfall (individ- och programmål).

Ambitionsnivå i utvärdering av programutfall

Det perspektiv som KRAV OCH RÅD har vad gäller uppföljning/utvärdering av programutfall, dvs. att mäta effekter av programmet i ett näraliggande perspektiv, tar sin utgångspunkt i det faktum att de brotts- och missbruksrelaterade *programmen endast utgör en del av kriminalvårdens verksamhet*. KRAV OCH RÅD avser således inte att tillhandahålla de instrument

eller vetenskapliga arbetssätt som krävs för att mäta samband mellan ett specifikt inslag i verksamheten och dess utfall i ett längre perspektiv, t.ex. programverksamhetens inverkan på återfall i brott. Att ägna sig åt programsäkring innebär således inte att myndigheterna ska bedriva forskning på egen hand. Till detta finns normalt varken kompetens eller resurser.

Det finns dock ett stort behov av forskningsinsatser inom kriminalvården som inte bör underkattas. Det torde ibland vara lämpligt att dessa, för sin trovärdighets skull, genomförs av fristående personal med vetenskaplig kompetens. Forskningsområdet "kriminalvård" är emellertid stort och mångfasetterat. Kvalificerad utvärdering/forskning kan givetvis också genomföras med kompetens och resurser som kriminalvården förfogar över. Eftersom forskning generellt sett är resurskrävande måste forskningsuppdrag ses i ett annat perspektiv än den "löpande kvalitetssäkring", som KRAV OCH RÅD anvisar för de brotts- och missbruksrelaterade programmen och genomförs efter överväganden om hur sådana resurser skall inriktas och prioriteras.

Etiska principer

Även om man inte bedriver forskning utan ägnar sig åt utvärdering i ett snävare perspektiv är det väsentligt att detta arbete utförs på ett etiskt godtagbart sätt. De forskningsetiska principer som humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet, HSFR, antagit kan tjäna som vägledning. Dessa principer innebär bland annat

- att den som berörs ska vara informerad om syftet med undersökningen
- att deltagarna har rätt att själv bestämma över sin medverkan
- att obehöriga inte kan ta del av uppgifter rörande deltagarna
- att insamlade uppgifter endast får användas för forskningsändamål.

I tillämpliga delar ska dessa principer gälla vid kriminalvårdens utvärdering av program. Detta innebär att *syftet med utvärderingen är att höja kvalitén i programmen och att den information som inhämtas inte är avsedd vara en kartläggning av enskilda individers åsikter och förhållanden.*

Intressenter

Handboken utgår i första hand från de behov de lokala myndigheterna har av utvärdering. Programledare behöver underlag för att förbättra programmet, programansvariga ska kunna utveckla verksamheten och chefer ska kunna bedöma verksamheten i sin helhet. Behov av utvärdering finns även på andra nivåer. Inom regionledning och kriminalvårdsstyrelse finns behov av att granska arbetet i förhållande till kriminalvårdens mål och hos statsmakterna, regering och riksdag finns intresse av att se resultat av kriminalvårdsinsatserna. Genom att följa upp programverksamheten på tre mätområden kan dessa ibland skilda behov tillgodoses i olika grad. *Huvudinriktningen är ett nyttoperspektiv för den lokala, professionella nivån.*

Uppföljningens och utvärderingens förutsättningar

Kompetens

För att utvärdering ska kunna bedrivas krävs att personalen har tillräcklig kännedom om metoder och instrument samt har kompetens att använda dem. Handboken ska i princip vara självinstruerande, men utvärdering förutsätter också utbildning för programledare, programansvariga, chefer och annan berörd personal.

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

Ledningens stöd

Det är viktigt att betydelsen av utvärdering förs ut ordentligt till berörd personal. Ledningens inställning till utvärdering och förmåga att engagera personalen för detta kommer att vara mycket betydelsefull. Om inte detta fungerar riskerar man att utvärderingen blir så bristfällig att den inte fyller något syfte.

Allmänna grundförutsättningar för utvärderingen

- * Organisationen måste vara anpassad så att programpersonal har tillräckligt utrymme för att kunna förbereda, genomföra, dokumentera och utvärdera programmen.
- * Programpersonal ska erhålla nödvändig utbildning/vidareutbildning för att leda program och utföra utvärdering.
- * Utvärderingsmetoder och instrument ska vara väl kända och anpassade till lokala program.
- * Behov av handledning skall beaktas.
- * Programansvarig med övergripande ansvar för program och programutveckling ska finnas vid varje kriminalvårdsmyndighet.

KRAV OCH RÅD för uppföljning/utvärdering

All programverksamhet ska följas upp och utvärderas på något sätt. Kraven är här något olika högt ställda beroende på om programmet är ett informations-, motivations- eller behandlingsprogram. Alla program ska därför i sin plan för dokumentation och uppföljning ha riktlinjer för hur uppföljningen ska gå till.

Informationsprogram:

Krav ställs på att *programuppgifter* inhämtas och *programvärdering* utförs. Någon *utfallsvärdering* (programutfall) är normalt inte aktuell på denna nivå.

Motivationsprogram:

Krav ställs på att *programuppgifter* inhämtas och *programvärdering* utförs. *Utfallsvärdering* (programutfall) är inte obligatorisk, men *önskvärd*.

Behandlingsprogram:

Krav ställs på att *programuppgifter* inhämtas och *programvärdering* och *utfallsvärdering* (programutfall) utförs.

Programvärdering och *programutfall* skall normalt vara grundad på material från såväl *klienter* som *personal*.

Programsäkringsprocessen

Definition

Programsäkringsprocessen kan beskrivas som en kvalitetssäkringsprocess där huvudregeln är *utveckling genom erfarenhet*.

Programsäkring innebär att genom en kontinuerlig kunskapsinhämtning rörande programmets planering, genomförande och nära-iggande utfall, skapa underlag för och genomföra en summering och analys av programmets kvalitet i relation till dess målsättning. Denna

bedömning utgör en kontroll av programmets nuvarande kvalitet samt skapar möjlighet att definiera vidare utvecklingsbehov.

Programsäkringen handlar alltså om att belysa allt från innehållets relevans, metodernas lämplighet, programmets omfattning och kostnader, till frågan om man fått med rätt målgrupp i programmet och huruvida man uppnått uppsatta individ- och programmål. Programsäkringsprocessen avser med andra ord att belysa och analysera om programmet fungerat enligt dess målsättning.

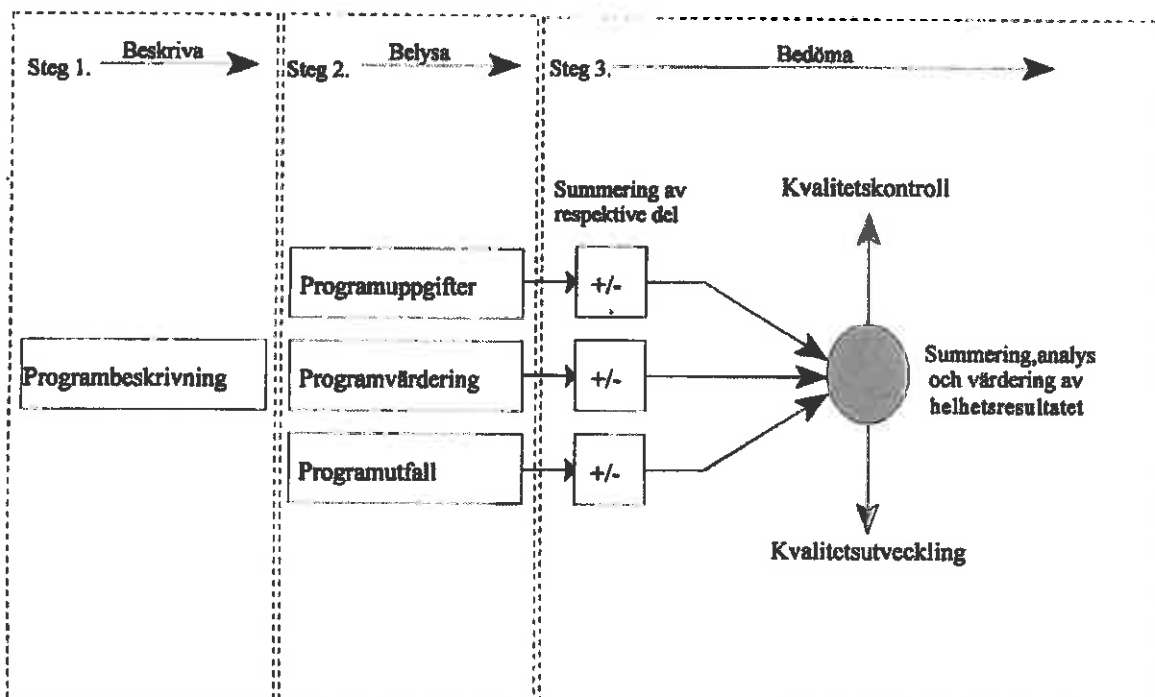
Genomförandet: Beskriva, Belysa, Bedöma!

Programsäkringsarbetet kan förstås i tre steg. Det handlar om att:

- * Beskriva programmets olika delar och dess målsättning
- * Belysa programmets genomförande och dess näraliggande utfall - hur har programmet fungerat i verkligheten?
- * Bedöma och analysera helhetsresultatet - vilka skillnader finns mellan det önskvärda programmet och det genomförda? Vilka vidare utvecklingsbehov visar detta på?

Det är viktigt att tid anslås till detta analysarbete och att det är inplanerat redan från början. Tid måste ges för reflektion och eftertanke. Risken är annars stor att de uppföljningsansvariga känner sig pressade av mer påträngande arbetsuppgifter och sparar uppsummeringen tills "tid ges", dvs. när det troligen redan är för sent.

Programsäkringsprocessen (principskiss)



Bodil Philip
Statsfængslet i Ringe
Danmark

Indførelse af behandlingsprogrammer i et dansk fængsel

Kriminalforsorgens opgave

Kriminalforsorgens opgave er som led i retssystemet at bekæmpe kriminalitet. Der er ikke fastsat mål for, i hvilket omfang denne opgave lykkes. Kræfterne har i de senere år været koncentreret om at sikre, at de indsatte var frihedsberøvede på en menneskeværdig måde. Der har været lagt vægt på de indsattes retssikkerhed, og der har været gennemført omfattende strukturændringer i fængslerne mhp forbedringer af miljøet. Udgangspunktet har været, at indsatte så vidt muligt skal gives de samme tilbud som udenfor. Ord som normalisering, ansvarlighed og åbenhed har været centrale. Har indsatte haft behov for behandling, skulle det gives uden for fængslet. Enkelte har kunnet få behandling på anstalten ved Herstedvester.

Alle indsatte har været betragtet som ens. Opgaven har været at give dem en så god afsoning som muligt med mange tilbud i form af undervisning, arbejde og fritidsaktiviteter.

Virkeligheden er, at mange har behandlingskrævende lidelser i både de lukkede og åbne fængsler. Trods denne viden har man ikke i fængslerne givet tilbud om narko- og alkoholist-behandling og man har ikke arbejdet med en målrettet indsats overfor karakterafvigende personer. Kriminalforsorgen har vænnet sig til, at det er tilstrækkeligt at frihedsberøve, når dette blot sker på en menneskeværdig måde kombineret med en betjening så lig den, der gives den frie borger.

Karakteristisk for situationen er, at personalet kun i meget begrænset omfang er trænet i at arbejde med den enkelte indsattes situation og udvikling. Der gives en støtte i forbindelse med løsladelsen og akutte problemer, men der er ikke ansat specialpersonale til at varetage udviklingsopgaver og at supervisere fængselsfunktionærene. De få socialrådgivere, der er ansat i fængslerne har ikke dette som deres opgave.

Programmer

På statsfængslet i Ringe, der er et lukket fængsel med plads til 86 og som bl.a. modtager unge, har der igennem årene været en tæt kontakt mellem personale og indsatte. Det var derfor helt naturligt, at der på fængslet var en gruppe medarbejdere, der ønskede at gøre en særlig indsats overfor fængslets to hovedproblemer, stofmisbrug og adfærdsproblemer. Dette udmøntedes i iværksættelsen af to programmer i 1994: etablering af en kontraktfængselsafdeling og påbegyndelse af undervisning i det kognitive færdighedsprogram. Begge initiativer blev støttet af direktoratet for kriminalforsorgen både med interesse og ressourcer.

Kontraktfængselsafdelingen blev givet flere ressourcer end andre afdelinger, men væsentlig færre end en tilsvarende afdeling på statsfængslet i Nyborg. Underviserne i det kognitive færdighedsprogram måtte tåle en ikke helt lille lønnedgang, idet de tillæg, der var knyttet til at arbejde på ubekvemme tider, bortfaldt.

Kontraktfængselsafdelingen i Ringe blev løbende vurderet og sammenlignet med afdelingen på statsfængslet i Nyborg. Der blev ved vurderingen taget hensyn til den mindre ressourcetilførsel, både hvad angik personale og fysiske rammer.

Forløb

Gennemførelsen af de to programmer krævede en meget betydelig entusiasme fra medarbejdernes side. En entusiasme der til tider var svær at fastholde på kontraktfængselsafdelingen, idet personalet ikke forstod, hvorfor deres arbejde skulle vurderes i forhold til afdelingen i Nyborg, uagtet at både de fysiske rammer og de tildelte personaleresressourcer var væsentlig færre. Henvendelser fra fængslet om tilladelse til en kapacitetsnedsættelse på afdelingen under henvisning til det mindre personale afvistes af direktoratet for kriminalforsorgen. Forskellen har en historisk forklaring, men skabte megen utilfredshed i Ringe, men også en kampånd: Vi skal vise at vi kan.

Dertil kom, at begge grupper selv skulle udvikle de benyttede programmer. For kontraktfængselsafdelingens vedkommende forelå en betænkning, men omsætning af betænkningen til praktisk arbejde forestod. Instruktørene på det kognitive færdighedsprogram havde deltaget i et kursus ledet af Elisabeth Fabiano og Frank Poporino, men også her forestod en oversættelse af stoffet til dansk sprog og dansk kultur. Der var således for ingen af gruppernes vedkommende tale om 37 timers arbejdsuger, men meget betydeligt mere.

Fængslet fandt for begge programmers vedkommende, at det var vigtigt at sætte fokus på dem. Pressen og TV blev gjort interesseret og bragte indslag, der siden skulle blive værdifulde, da vanskelighederne begyndte at komme. Det er vanskeligt, at vide hvilken betydning pressen havde, men man kan ikke udelukke, at det at programmerne blev kendt i videre kredse var medvirkende til, at vi fik en ønskelig ressourcetilførsel.

Ressourcetilførslen og den øgede fokus skabte problemer i fængslet. Det øvrige personale forstod ikke, at nogen fik mere, også selvom der intet blev taget fra dem selv. De følte, at der ikke var interesse for deres arbejdsområde. De fandt ingen grund til, at nogen indsatte skulle have mere end andre, og de fandt de involverede medarbejdere "frelste".

Kontraktfængselsafdelingen gav de øvrige medarbejdere mere og mere besværligt arbejde. Der skulle findes plads i det øvrige fængsel, når indsatte fra kontraktfængselsafdelingen blev bortvist. Andre indsatte kunne ikke forstå, hvorfor de indsatte på kontraktfængselsafdelingen kunne få goder, som de ikke selv kunne få. De indsatte på det kognitive færdighedsprogram gav ikke det øvrige personale ekstraarbejde, men der var ingen forståelse for forberedelsestid og behov for tid til efterbehandling.

Utilfredsheden blandt det øvrige personale udmøntedes i afvisning og mytedannelse imod det involverede personale. En afvisning, der kombineret med et stort arbejdspress og nye arbejdsopgaver resulterede i, at flere medarbejdere forlod kontraktfængselsafdelingen, og det var vanskeligt at få nye.

Konsekvenser

Det har, sideløbende med problemerne i forhold til det øvrige personale, især på kontraktfængselsafdelingen vist sig, at være en lang proces at gå fra traditionelt fængselsarbejde til

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

mere behandlingsorienteret arbejde. Personalet har gennemgået en løbende efteruddannelse dels i form af helt regelmæssig supervision af en psykolog og dels af to-dages kurser afholdt 3-4 gange om året. Det har været en stor opgave for personalet, dets tilknyttede ledere og for supervisor at ændre en tyve år gammel fængselskultur til en behandlingskultur. Opgaven har ikke været mindre af, at afdelingen ligger inde i fængslet med tæt kontakt både på personale- og indsatsiden. Medarbejderne har således hele tiden skulle stå til ansvar overfor kollegaerne og tage højde for mange myter som cirkulerede i fængslet om, hvad der foregik.

Også blandt de indsatte var der mange problemer. De indsatte havde svært ved at acceptere de grænser der blev sat for dem. De mange friheder i form af flere udgange og flere muligheder i fængslet betød, at mange indsatte i starten ikke ville acceptere, at der trods alt var grænser for friheden. Dette medførte endeløse diskussioner.

Enhver behandling medfører også forskelsbehandling. Dette var noget nyt, og noget der var svært at acceptere.

Afdelingen var udsat for to alvorlige ulykker, som det er svært at afgøre om det lige så godt kunne være sket på en anden afdeling. En indsat puttede, formentlig i kådhed, narkotika i personalets kaffe. Dette gav pågældende en ny dom. De involverede indsatte blev overført til en anden anstalt, og afdelingen blev lukket i en periode. Som beskæftigelse monterede de indsatte i nogle få uger lebellere i watterpas. En gruppe af indsatte drak væsken i lebellerne i den tro, at det var almindelig alkohol. At væsken er tilsat et stof, for at det ikke skal fryse i frostvejr, var der ingen der vidste. Dette stof viste sig at blive katastrofalt for en indsat, der døde af det.

Da modstanden mod det kognitive færdighedsprogram blev for stor i personalet, besluttede vi, at afsnittene skulle have tilbud om en orientering om undervisningen af instruktørene. Alle afsnit blev spurgt om de ønskede en orientering. Kun et enkelt afsnit mente ikke, at der var behov for en sådan orientering. Orienteringen skabte forståelse for programmet, men der er fortsat medarbejdere, der mener, at det kognitive færdighedsprogram prioriteres for højt.

Effekt

Vi må i dag konstatere at fængslet har bevæget sig. Vi har en gruppe af medarbejdere, der arbejder på kontraktfængselsafdelingen med stor entusiasme og dygtighed. Vi har glæde af de medarbejdere, der har forladt kontraktfængselsafdelingen og som nu med deres nye viden gør tjeneste på almindelige afsoningsafsnit. Personalestrukturen er ikke på plads, og vi har fortsat færre ressourcer end på statsfængslet i Nyborg. En enkelt medarbejder er blevet overvagtimester, og hans viden og holdning er værdifuld i det videre arbejde. Vi har tre instruktører, der underviser i det kognitive færdighedsprogram og vil få to yderligere til efteråret. Instruktørene er blevet tildelt et løntillæg, mens de underviser, og kompenseres således for deres lønnedgang ved ikke at arbejde aften og nat.

Langsomt vinder den nye behandlingstanke indpas på fængslet. Tidligere initiativer som produktionsskoler, vi har fire af dem, skiture, cykelture og indførelse af trampolinspring har alle vagt modstand ved indførelsen, og er i dag naturlige dele i fængslet og har været med til at bane vejen for nye initiativer.

Afgørende for om nye initiativer skal lykkes er en opbakning fra centralt hold, stor entusiasme fra de involverede og en ledelse, der konstant værner om projekterne når vanskelighederne opstår.

Evaluering og forskning

Direktoratet for kriminalforsorgen har gennemført en mindre undersøgelse af kontrakt-fængselsafdelingen. Undersøgelsen fortsættes. Derudover er der igangsat en undersøgelse af lektor Anette Storgaard, Århus universitet. Undersøgelsen gennemføres sideløbende med en undersøgelse af et forsøg, der aktuelt gennemføres bl.a. på Fyn, hvor stofmisbrugere gives et tilbud om behandling i stedet for straf.

Forsøget med det kognitive færdighedsprogram har ikke været fulgt rent forskningsmæssigt. På statsfængslet i Ringe har man et par gange opgjort antallet af disciplinærreaktioner for indsatte før og efter modtagelse af undervisningen. Disse små undersøgelser har vist, at de indsatte idømmes færre disciplinære reaktioner efter modtagelse af undervisning end før. Dertil kommer, at det er det almindelige indtryk i fængslet, at de indsatte får ny viden, der kan bruges i dagligdagen i fængslet.

Direktoratet for kriminalforsorgen har oplyst, at der aktuelt er ved at blive udarbejdet spørgeskemaer til indsatte, instruktører og medarbejdere. Udarbejdelsen sker i samarbejde med den norske og svenske kriminalforsorg.

Det oplyses endvidere, at det er tanken, at der senere skal foretages en egentlig forskning, der som udgangspunkt dels skal måle recidiv og dels de indsattes personlighedsstruktur både før og efter gennemførelsen af behandlingsprogrammet. Det anses for væsentligt at deltagerne erkender opnåede ændringer. Disse forhåbentlig varige ændringer forventes at påvirke den kriminelle og sociale adfærd i retning af et lavere recidiv.

Jón Friðrik Sigurðsson
jonfridrik@isgatt.skima.is
Kriminalforsorgen
Island

Cognitive-behavioural therapy for offenders in Iceland

In this presentation I will discuss my clinical experience of using cognitive therapy with Icelandic offenders. I have been working in the Icelandic prison service for more than eight years now, or since 1988, and my clinical approach is cognitive-behavioural. Presently I am the only psychologist employed by the Icelandic prison service, the Prison and Probation Administration (PPA), but later this year another psychologist will be employed at the largest prison.

I am going to start the presentation by giving you a short description of my working environment in Iceland. I will review very briefly the history of the prison system in Iceland, describe the number and types of my offender clients, and tell you about the historical roots of cognitive-behavioural therapy in Iceland. Finally I will review my clinical experience and talk about what I consider the most important advantages of using cognitive-behavioural therapy when working with offenders.

Prisons in Iceland

Prison sentences were first legalised in Iceland in the 17th century. Before that offenders were whipped, branded, or executed. Offenders who were sentenced to imprisonment were at first sent to Copenhagen, where they served their prison sentences in hard labour. This arrangement was considered too expensive and in the 18th century (1765-71) a prison was built in Reykjavik, but this prison was only in use for about fifty years and is now the Icelandic prime minister's office. About one century later another prison was built in Reykjavik, Hegningarhúsið (1874), which is still in use as the main prison in Reykjavik. During the fifty years in between, sentenced offenders were again sent to Denmark for hard labour.

Today there are five prisons in Iceland, two of them, including the Hegningarhúsið, are situated in the capital area and three in the country. The largest prison, Litla-Hraun, which is situated about 65 kilometres south-east of Reykjavik, was established in 1929, when a hospital building was converted into a prison for 21 inmates (Thormundsson, 1992). In 1963 a farm, Kvíabryggja, in the west part of Iceland was converted into a small prison and in 1989 a former juvenile delinquency institution in Kópavogur, a town nearby Reykjavik, was converted into another small prison for both men and women. Since 1978 a part of the police station in Akureyri, the capital in the north part of Iceland, has been used as a prison for eight to ten inmates. It was not until very recently, or one hundred and twenty years after the establishment of the Hegningarhúsið, that a new prison for 55 inmates was constructed at Litla-Hraun. Presently a new prison in Reykjavik is being designed.

Table 1 describes the number of inmates in each of the prisons, the gender of the inmate population, and the distance from the office of PPA in Reykjavik in kilometres.

Table 1

Prison	Number of inmates	Gender of inmates	Distance from office
Litla-Hraun	87	Male	65 km
Hegningarhúsið	16	Male	4 km
Kópavogur	12	Male/female	7 km
Kvíabryggja	14	Male	250 km
Akureyri	9	Male	460 km
Total available places	138		

Psychologists have been employed in the Icelandic prison service since 1974, one at a time. The first few years on a part-time basis only, but during the last decade on a full-time basis. The psychologist is based at the office of PPA in Reykjavik and visits the prisons to interview the inmates. During the years I have only served the three nearest prisons regularly, most often on a weekly basis. I also provide therapy and counselling for offenders and young delinquents at the office of PPA in Reykjavik.

As may be expected my clients present the whole variety of psychological and behavioural problems and when they enter therapy they ask for help for different reasons. Often they present problems which relate to the imprisonment, e.g. anxiety, depression, and claustrophobia, but also problems which are related, one way or another, to their offences or offending behaviour, e.g. violence or anger problems, sexual problems, and substance abuse problems. The majority of my clients enter therapy on a voluntary basis, they ask for therapy because they consider themselves as having problems they need help to deal with.

The last years the majority of my clients have been serving prison sentences for violent and sexual offences. Table 2 shows the number of offenders which I have had in therapy, for more than six sessions each, the last two years, but the total weekly average number of interviews has been about 15 to 16 during the years.

Table 2. Number of clients in therapy receiving more than six sessions each (6 - 25 sessions)

Type of offence	1995	1996
Violent offences	9 (35%)	8 (50%)
Sexual offences	7 (27%)	3 (19%)
Property and drug offences	10 (38%)	5 (31%)
Total number of clients:	26	16

The history of cognitive-behavioural therapy in Iceland

The history of cognitive-behavioural intervention in Iceland is even longer than the history of the Icelandic prisons. In the Icelandic Sagas, written in the 12th and 13th centuries, we can read detailed behavioural and conversational descriptions as well as accounts of psychological disturbances and attribution about their origin (Arnarson, 1994).

Fængslar: Administration, behandling og evaluering

In the saga of Egill Skallagrímsson, one of the Viking heroes, which is available in an English translation (Pálsson and Edwards, 1976; Egil's Saga is also available in some of the Skandinavian languages), there is a detailed description of a depressive episode following Egil's loss of his son, which was the second son he lost within a short period of time. When Egill had his son laid in his father's burial mound he seems to have been almost inconsolable, displaying clear symptoms of depression. He withdrew completely from any communication, so no one even dared to speak to him, and he refused to eat and drink.

Egil's wife sent for their daughter, Thorgerður, who she believed could help him. In Egil's Saga there is a detailed description of how she approached her father and the strategies she used to relieve his depression. These are genuine cognitive-behavioural techniques as we describe them today. In a graded way she persuaded her father to engage in activities to divert his attention from his morbid thoughts. Finally she tried to keep him active and encouraged him to verbalise his own thoughts in a poetry, which he did. The poem he wrote, "Lament for my sons", consists of 25 verses, and "As the poem progressed, Egil began to get back his spirits" (Pálsson and Edwards, 1976, p. 209).

"Lament for My Sons"

1st verse:

*My mouth strains
To move the tongue,
To weigh and wing
The choice word:
Not easy to breath
Odin's inspiration
In my heart's hinterland,
Little hope there.*

25th verse:

*The end is all
Even now
High on the headlands
Hel stands and waits,
Life fades, I must fall
And face my own end
Not in misery and mourning,
But with a man's heart.*

(Pálsson and Edwards, 1976, p. 204, 209).

During the last decade cognitive-behavioural therapy has gained a firm footing among professionals in Iceland and in 1986 the Icelandic Association of Behavioural and Cognitive Therapies was founded. It is an active and growing society of health service professionals, of which psychologists are the majority.

Clinical experience of using cognitive-behavioural therapy with offenders in Iceland

In recent years a number of treatment approaches for offenders based on the cognitive-behavioural model of therapy have been developed for the assessment, analysis, and treatment of offenders (Guðjónsson, 1986; Cole, 1989). Models and therapies for particular types of offending behaviour have been developed, e.g. violence and sex offending, and used with a considerable success (Novaco, 1978; Feindler and Ecton, 1986; Epps, 1996; Brown and Howells, 1996). Other cognitive-behavioural techniques have also been applied to the offender population such as behavioural self-control training and social skills training. Cognitive therapy has even recently been developed for working with clients with difficult chronic problems and personality disorders (Beck et al., 1990; Young, 1990), which often is highly relevant for offenders.

In this presentation I will discuss my clinical experience using cognitive-behavioural therapy (CBT) with offenders during the last eight years in Iceland. Working with offenders creates a number of problems which can be worked through by the help of CBT. Most importantly CBT is based on a theoretical model or rationale, which links the individual's emotions and behaviour to his thoughts and the way in which he structures the world (Beck et al., 1979). The reasons why CBT is easily and successfully applicable to offenders are many, but in my mind the following aspects are of greatest importance:

- An integral part of cognitive behaviour therapy is educational, which includes describing the cognitive model to the client. The model seems to be easily understood, when it is explained explicitly and unambiguously to the client and related to the his reality or experiences. This is my experience, even with clients of low level of intelligence.

When explaining the connection between feeling and thinking the therapist either uses metaphors, or more importantly, examples of the client's own thoughts and feelings (Cole, 1989). To explain this connection gives the client an insight into his problems and reinforces his motivation to change his problem behaviour or his problem thinking. The educational part also includes describing and giving examples of relevant techniques to induce changes in behaviour, thoughts and feelings.

I find that educating the offender about the therapeutic approach and the techniques he is provided with in therapy can also be important in developing trust between him and the therapist. Giving him the arguments for using the relevant techniques to tackle his problems increases his confidence in the therapeutic process. It is also important to keep in mind that the offender is likely to view the therapist with suspicion, especially when he is an employee of the prison service, and to assume that the therapist's perspectives are opposed to his.

- In CBT a collaborative therapeutic approach is emphasised (Cole, 1989). When working with offenders this is especially important, where the client is identified as an equal partner in a team approach to problem solving. The offender has a "low level" status in society and when in prison he has been deprived of most of his freedom. Therefore it is essential from the beginning of therapy to emphasise a collaborative approach to understanding and changing the offender's behaviour. It is important to explain to him that the therapist has to rely on his information, and that he has to rely on the therapist's expertise to bring about change. Mutual feedback becomes very important during the course of therapy.

The co-operation between the therapist and the offender is important for other reasons as well. In my experience the offender's self-esteem increases when he realises that the therapy is based on his reality and not the therapist. Within the judicial system the individual may experience himself as having no control over what is going to happen. He has committed a crime and is, from then on, subject to the power of the police, the prosecutor, the judges, and finally the prison officers. The prisoner may even feel that he has nothing to say about his life, he can ask for things, but he is subject to the prison rules and even the understanding or the "good will" of the prison officers.

Developing trust between the therapist and the client is often, and for a number of reasons, more problematic when working with offenders than with other client populations. The offender may be suspicious toward a therapist who is working within the prison service, and who may even be viewed as representing those who are punishing him.

A substantial proportion of offenders have serious personality problems, which may make it difficult for them to engage in a close therapeutic relationship and engaging in therapy over a period of time. Many have had traumatic life histories and frequent experiences of being betrayed and neglected by others, including other practitioners. Many of them also have a his-

tory of treatment failures. Therefore it is essential for the therapist to work hard in developing trust between the offender and himself, to be empathic and align as closely as possible with his views and goals.

In building the therapeutic relationship with offenders I find it extremely important to build up a close and "warm" relationship with the client. This becomes even more important when treating offenders who are having serious personality problems (personality-disordered). It is very common that they address me as a friend rather than a psychologist. This approach is consistent with Beck et al. (1990), who state that "A large proportion of the therapy time is devoted to becoming familiar with the patient's total life Such involvement by the therapist, provided it is kept within reasonable doubts, casts him or her in the role of friend and advisor" (p. 66).

- Also of great importance when using CBT is that the therapist provides the clients with a variety of techniques and skills to help themselves ("help to self-help"), to analyse and evaluate their own thoughts, behaviours and feelings, and to bring about change. The use of these techniques is seen as the responsibility of the client, because the therapist gives the guidance, but does not administer the treatment (McMurrin and Hollin, 1993).

It is important to emphasise this during therapy and to prepare the offender to be able to generalise the use of these techniques to different problems, which he will eventually face in life. Those offenders who successfully master these techniques during therapy are in my experience more likely to be able to cope in the future and many of them have earned the confidence to seek help again later in life or to keep in contact to revive their skills learned in therapy.

One of the main advantages of treatment programmes which are based on the CBT orientation is that they are provided with a range of intervention strategies, each aimed at specific functional problems. "This enables practitioners to construct programmes for particular groups of offenders and to tailor programmes, where resources allow, to the needs of the individual offender" (Epps, 1991, p. 172).

The use of behavioural self-control training, social skills training, problem-solving training (McMurrin and Hollin, 1993), and anger control management (Novaco, 1983), techniques which are based on Meichenbaums (1975) self-instructional techniques, has in my experience proved to be extremely effective in treating offenders. This involves teaching the offenders skills and strategies which aim at controlling their own behaviour, to monitor their thoughts, feelings, and behaviours, setting realistic goals and rules for their behaviours, to look for alternatives in ambiguous situations, evaluate the advantages and disadvantages of their choices of behaviour and to reward themselves when appropriate.

Training the offenders in social skills within the prison environment is often very successful. Although social skills training by itself does not reduce offending it can be an effective way in helping the inmate to cope with the demanding situations of imprisonment. The prison environment, the persons and activities, are fairly constant over a period of time. By analysing the problem situation carefully with the inmate, its antecedents and consequences, it is possible to find realistic behavioural alternatives and to encourage the inmate to do behavioural experiments within this closed environment. Successful experiments may be powerful reinforcements and do increase the inmate's motivation to change his problem behaviours.

- CBT is an active, directive and problem-oriented therapeutic approach, as opposed to illness-oriented, which is very important when working with offenders. Usually the therapeutic work starts during the first session, along with the assessment and the educational phase. The

client is encouraged to start to monitor his thoughts, behaviours and feelings, and even to conduct behavioural experiments, right from the beginning of therapy and his direct involvement in the therapeutic process is emphasised.

One sees the advantages of this very clearly when treating impulsive offenders, who have little tolerance. They expect immediate results when they ask for help and when they realise what can be gained by following the therapists instructions they become more motivated and see some purpose in continuing working on their problems.

The therapy is directed at carefully defined problems, problems that the client is experiencing "here-and-now". Search for causes or explanations has no particular importance, the emphasis is on what triggers the problem thought or behaviour and what factors are maintaining it.

It is very common that offenders wonder whether they have committed the crimes they are serving a prison sentence for because they are mentally ill. This is particularly evident with sexual offenders, offenders who have committed serious violent offences, and even persistent re-offenders. Phrases like "I must be sick" or "It is not like me to do this kind of thing" are common. These offenders are often relieved when they realise that the focus is on the problem itself, but not the original cause, and that they will be able to start working on the problem when they leave the first session.

- One major issue when working with offenders is that of motivating them to engage in therapy. Offenders' resistance or unwillingness to engage in therapy is well known (McMurran and Hollin, 1993; Novaco, 1997). CBT involves techniques to help in conceptualising the offender's motivation to change. Motivational interviewing (Miller and Rollnic, 1991) aims to elicit self motivational statements from the offender by placing him in the position of describing the negative effects of his problem behaviour and thereby suggesting change. It is the client, but not the therapist who presents the arguments for change (McMurran and Hollin, 1993).

Some offenders enter therapy with very vague ideas of what it is about and some are even disinclined to change their problem behaviour, e.g. violent offenders, sexual offenders and drug offenders. Some of them ask for an interview mainly to please their families or because they believe that it will somehow affect their imprisonment or release on probation. Many of the prison inmates ask for help for the only reason that they are feeling bad whilst in prison.

It may be difficult to work with some offenders because of the uncertainty regarding the reasons for their entry into therapy. When provided with techniques to cope more effectively with the demanding situations of imprisonment the offenders become motivated to make other changes to their problems. Learning about and experiencing the logical connections between their thoughts and their feelings and behaviours can give them hope to go on making more changes.

- At last CBT includes techniques of relapse-prevention, which provide the clients with strategies to maintain the changes they have made. It is extremely important for the offender to learn how to identify those situations in which he is at risk, how to avoid these risk situations, and how to be prepared with certain techniques to cope when facing such situations.

Many offenders who engage in therapy whilst in prison decide to make dramatic changes in their life style when they go free. They decide to quit using drugs and even alcohol as well, start working or going to school, and associate with a different peer group. Although successful in therapy while in prison, a number of problems may be unsolved when they are free. They may easily experience boredom, loneliness, and even anxiety and depression.

Maintaining change in the long term depends upon an overall modification of one's lifestyle, therefore it is important for the offender to learn to solve life's problems more effectively

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

than before. It may be necessary for him to develop new activities which are not anti-social in nature and to establish a new and more pro-social peer group to socialise with (McMurrin and Hollin, 1993).

Cognitive-behavioural therapy is now recognised in the Icelandic prison service as an important therapeutic approach for offenders. Although the effectiveness of my therapeutic work has not been scientifically evaluated, it has proved to be effective in individual cases, even with very difficult and violent offenders. During the last eight years there has been an increased demand for psychological therapy and counselling in the Icelandic prison service and today it is regarded as an integral part of the general health service provided for.

References

- Arnarson, E.Ö. (1994). The Saga of Behavioural Cognitive Intervention. *Behavioural and Cognitive Psychotherapy*, 22, 105-109.
- Beck, A.T., Rush, A.J., Shaw, B.F., and Emery, G. (1979). *Cognitive therapy of depression*. Guilford Press, New York.
- Beck, A.T., Freeman, A. and associates (1990). *Cognitive Therapy of Personality Disorders*. New York: The Guilford Press.
- Cole, A. (1989). Offenders. In Scott, J., Williams, J.M.G., and Beck, A.T. (eds.): *Cognitive Therapy in Clinical Practice*. London: Routledge.
- Epps, K. (1996). Sex Offenders. In Hollin, C.R. (ed.): *Working with Offenders. Psychological Practice in Offender Rehabilitation*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Feindler, E.L. and Ecton, R.B. (1986). *Adolescent Anger Control. Cognitive-Behavioural Techniques*. New York: Pergamon Press.
- Guðjónsson, G.H. (1986). Sexual variations: Assessment and treatment in clinical practice. *Sexual and Marital Therapy*, 1, 191-195.
- McMurrin, M. and Hollin, C.R. (1993). *Young Offenders and Alcohol-Related Crime*. Chichester: John Wiley and Sons.
- Meichenbaum, D. (1975). Self-instructional methods. In Kanfer, F. and Goldstein, A. (eds.): *Helping People Change*. New York: Pergamon Press.
- Miller, R.W. and Rollnic, S. (1991). *Motivational Interviewing. Preparing People to Change Addictive Behavior*. New York: The Guilford Press.
- Novaco, R. (1978). Anger and coping with stress: cognitive behavioural interventions. In Foreyt, J. and Rathjen, D. (eds): *Cognitive Behaviour Therapy: Research and Application* New York: Plenum.
- Novaco, R. (1983). *Stress Inoculation Therapy for Anger Control: A manual for Therapists*. University of California, Irvine.
- Novaco, R. (1997). Remediating anger and aggression with violent offenders. *Legal and Criminological Psychology*, 2, 77-88.
- Pálsson, H. and Edwards, P. (1976). *Egil's Saga*. London: Penguin Books.
- Thormundsson, J. (1992). *Viðurlög við afbrotum*. Reykjavík: Bókaútgáfa Orators.
- Young, J.E. (1993). *Cognitive Therapy for Personality Disorders: A Schema-Focused Approach*. Sarasota: Professional Recourse Exchange.

Kristin Skjørten
Kristin.Skjorten@jus.uio.no
Institutt for kriminologi
Universitetet i Oslo
Norge

A new start? A critical look at “cognitive skills”

In the fall of 1996, a new rehabilitation program was introduced into Norwegian prisons. The program is called New Start, and is based on the Canadian rehabilitation program called Cognitive Skills Training. This rehabilitation program directs itself toward the offender's thought processes. It is founded on the thought that many offenders have insufficiently developed cognitive skills. The program is designed to teach offenders to think differently.

My goal is to problematize some aspects of the New Start program. I will be doing this based on the documentation on Cognitive Skills Training which is available through Norwegian prison authorities.

In January 1997 Cognitive Skills Programs were a topic at the yearly Criminal Policy conference held by the Norwegian Association for Criminal Reform. The following issue was raised: “Do projects such as these represent real progress for the prisoners, or do they represent a return to the old treatment ideology as a means of legitimizing and explaining imprisonment?”

If we look at the inner life of a prison, rehabilitation services like Cognitive Skills can have several positive aspects. In Sweden, where they now have some years of experience with the Canadian Cognitive Training program, evaluations show that prisoners who have participated have largely been satisfied. This is placed in conjunction with the fact that the program is a nice change from isolation in one's cell, or the fact that certain aspects of the classes were entertaining, or the fact that the program is thought-provoking. Many of the prisoners also felt that the program should be applied to prison guards and police officers. They are clear in their opinion that these groups also need to increase their sensibility toward others, and learn to think things through before they act. The prisoners whose voices have been heard in the Swedish evaluation also complimented the guards efforts as instructors, and stated that they have gained a more positive perception of the guards. The guards who have been instructors in the program also report that their attitudes toward the prisoners and toward their own role as a guard had changed. To quote one of the instructors:

The role of instructor has caused the entire prison guard role - where you could say that surveillance and security-related thinking has a large influence on the work - to change for the better. After going through the cognitive skills training one obtains another way of being, other perspectives on the prisoners and client work, and a better understanding of the prisoners and their situation. (...) This program should not just be aimed at the prisoners, it would be suitable for every employee in the correctional system. It would be very uplifting not just for the prisoners, but for the whole system - even among themselves - staff against staff. I think you could improve the whole structure with the help of certain carefully chosen parts of the program. As examples I could mention creative thinking, alternative thinking, different ways of communicating and reading body language.”¹

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

A non-intended effect of the program appears to be the fact that the close interaction between guards and prisoners, which the Cognitive Skills program requires, may change the guard's opinions of the prisoners - thereby, also challenging significant aspects of the guard role. In fact, this in itself is an interesting aspect of Cognitive Skills. It may also well be, as the guard expressed it, that the program contains a good deal of positive knowledge which would be beneficial for most people. If we look to the inner life of the prison it is reasonable to assume that Cognitive Skills also makes a positive contribution because the reflective, insightful, empathetic and supportive prison guard is displayed as the ideal for instructor work. It is that kind of guard who is supposed to be chosen for the job, and the program work itself requires that these humane sides are activated in conjunction with the prisoners. This is well, and good. In addition, one has the fact that the program is voluntary, and that the program has a moderate time dimension - the total number of class hours corresponds to two normal work weeks.

However, our view quickly becomes more problematic if we see Cognitive Skills and the prison's inner life in connection with justifications - and explanations - for punishment. The criminal policy which has prevailed in Norway in recent years has primarily resulted in more stringent punishments, and an increase in the prison populations.² Political discussions on sentencing norms are only concerned with possible increases in punishment. The politician who voiced a desire to reduce sentences would undoubtedly be committing political suicide. In the criminal policy climate of the day, offenders are to be treated roughly, and they must be made to take the responsibility for their actions. But this criminal policy faces a problem - the high recidivism rates for those we send to prison. Programs like Cognitive Skills, which promise to reduce recidivism without disturbing current criminal policy, appear to offer a little something for everybody. In my reading of the report "Time to think" on which the program is based, one could almost say that cognitive skills is presented as a supplementary punishment. I quote: "Offenders need to be "taught a lesson", but punishment alone is unlikely to be an effective teacher. Many need the lesson to be more forceful, more consistently communicated, and more often repeated. Many have to be taught additional lessons - to think about the consequences of their behavior, to consider its effects on others, to think about alternatives..."³ In this 1985 report we are also told that the prison setting will not hinder one in carrying out "cognitive skills-training". On the contrary, the fact that the subjects are in prison is an asset to the program. Those who have done something wrong, should be punished. A prison sentence means time to think, and time to reach the offenders with programs which can teach them to think correctly. Further, the report crassly criticizes not just prison without rehabilitation, but also increases in the level of punishment, and the belief that this alone will have a deterrent effect. The very fundament of the program - the tenant that the offender lacks the ability to constructively think through his actions, and must therefore be offered training in order to develop the ability to evaluate alternative means of action and consequences of action - also implies that one does not believe punishment, in itself, can deter the offender. In the report this is substantiated by broad research. Prison without Cognitive Skills is meaningless, but prison with Cognitive Skills lends meaning. If we believe that living in a prison can be both meaningful and constructive for the prisoner, not to mention for society as a means of fighting crime, then it is not unreasonable to assume that politicians and judicial authorities will become increasingly willing to use unconditional imprisonment. In Parliamentary Proposition nr. 1 (1996-7) which deals with Justice and Police department budgets for 1997, Norwegian prison authorities advocate a reduction in alternative sentencing programs, and an increase in prison capacity. This is justified among other things by the fact that contents of imprisonment are now so much better.⁴

In our criminal policy climate, more stringent sentencing, and an increased use of imprisonment combined with programs which confront offenders with their actions, and promise a reduction in recidivism would be politically opportune.

However, newer evaluations of Cognitive Skills indicate that the prison setting is not the best framework for learning cognitive skills. According to David Robinson (1995), who evaluated the treatment effects of Cognitive Skills by looking at recidivism to new crime, or violations of parole conditions, in relation to a larger sampling of offenders in Canada, the rehabilitative effect of Cognitive Skills is significantly larger if the training is offered outside - rather than inside - prison walls.⁵ Robinson (1995; xi) writes: "The impressive results obtained in the community suggest that offenders gain more when they learn cognitive skills in the settings where they most need to directly apply the new skills - on the street."

This knowledge should reach the countries who have purchased the program package, and it should have consequences for criminal policy. If this were the case, Norwegian prison authorities would have to reevaluate their criminal policy.

The next factor I will be focusing on is the perception of humanity that Cognitive Skills Training builds upon. In a study of various rehabilitation programs, Ross and Fabiano (1985) located a central dimension which they felt distinguished programs that worked from those that did not: "The major concern of this book is with one factor which is fundamental to the difference between programs which "work" and those which do not: the conceptualization of delinquent or criminal behavior on which the program is based."⁶ They concluded that successful programs must be based on specific conceptualizations of the people the program is designed for. For Cognitive Skills, it is the thought processes of criminals which form the core of the program package. By studying research done on offenders in the 1960's, 70's, and the start of the 80's, Fabiano and Ross (1985) located a number of features they felt were characteristic for the offender's thought processes. These characteristic features were given lengthy presentation in the report "Time to think". Among other things, we can read that many offenders have insufficiently developed cognitive skills which in many cases leads them to blame others, or circumstances beyond their control when problems arise. They are often not able to see that they must take part of the blame for the problems which arise. In addition, they tend to rationalize and justify their actions in an illogical and simple manner. Their considerations are often superficial and narrow, and they construct the world in absolute terms, thereby losing sight of the complexity of social interaction. Many offenders are action-oriented and impulsive, and may be incapable of evaluating the consequences of their actions.

Fabiano and Ross (1985) underline the fact that these characteristics do not fit all offenders. In summarizing research on offenders they conclude that the idea that all offenders have a criminal personality which is characterized by deviant thinking must be rejected. Fabiano and Ross (1985, p. 67) write: "In fact, the research suggests quite the opposite: offenders are not a homogeneous group. Whereas many offenders evidence inadequacies in their thinking, many others do not. Many perfectly rational men break the law for perfectly rational reasons."

Further, the study shows that cognitive deficits which are described as typical for offenders may also be found in the population at large. In fact, a number of other groups also have these characteristics. Fabiano and Ross (1985, p. 10) write:

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

"Offenders are not the only individuals who evidence cognitive deficits. Criminal behavior is only one of many problems which are associated with faulty or inadequate cognitive development. Cognitive deficits have been found to be associated with a wide range of problems including emotional disturbance and behavioral problems in children (Platt & Spivack, 1972a; Selman, Lavin & Hron-Meisels, 1982; Spivack & Levine, 1963); adolescent adjustment problems (Spivack, Platt & Shure, 1976); alcohol and drug addiction (Permanen, 1976, Ross & Lightfoot, 1985; Singer, 1976); obesity (Stuart, 1978), chronic unemployment (Conger, 1984); depression (Beck 1976); suicide (Levinson & Neuringer, 1971); and unwanted pregnancy (Steinlauf, 1979). Moreover, many intelligent, well adjusted and socially productive individuals evidence some of the same cognitive deficits which have been found among offenders."

When all these groups are included, then perhaps we are faced with a problem which belongs within normal psychology rather than deviance psychology.

In the report "Time to think" Fabiano and Ross are cautious about making bombastic conclusions regarding the way offenders think. They present so many reservations that one could almost say that they undermine the program's fundament. In newer presentations of Cognitive Skills, these reservations are erased, and a much clearer line is drawn between offenders and other people. An example of this is a 1995 article by Porporino, which was published and distributed by the company responsible for The Cognitive Skills Program (T3 Associates Training & Consulting Inc.).⁷ Porporino writes:

"Offenders have learned to be action oriented and impulsive. They do not reflect, they react without attending to consequences. Advice, warnings or punishment often seem to have little effect on them because they fail to reflect back on their behavior and its consequences. They plan very little, maybe moments or seconds in advance but not much more than that. Offenders are also very concrete in their cognitive style and end up not being able to understand unless they can relate to seeing, touching, smelling, feeling, or tasting something. They are uncomfortable in the abstract and so abstract concepts (such as social harmony and justice) are not real. They are constrained by their thinking which has become rigid, inflexible, dogmatic, and intolerant of ambiguity. Their world is construed in absolutes, in black and white. There are very few grays for offenders. Unable to appreciate the subtleties and complexities of social interactions that we can appreciate, they remain quite unaware of their social handicaps. Interpersonally, they are abominable. They do not recognize that most of the problems in our lives involve other people. For offenders to recognize this is a monumental step. Where we effortlessly can remain problem-focused, consider alternatives and assess consequences in interpersonal problem-solving, offenders have practiced primarily only palliative coping ... the one thing that they know how to do, and become very good at doing, is to make themselves feel better (by ignoring, avoiding, or simply anesthetizing themselves with drugs and alcohol)" (1995; p. 4-5).

In this account, there are no longer any reservations related to the fact that not all offenders fit this type of characterization. Nor are parallels drawn between offenders and other groups in society. The offenders are described as a totally unique group of people, entirely different from the rest of us. In the documents I have access to I have not succeeded in finding the reason for this change in the way in which offenders are characterized. This leaves me wondering - Is this image of offenders correct?

As the focus increases on the difference between offenders and other people, I wish that we could be presented with a detailed description of what it means to be well-adjusted with normally developed cognitive skills - not just with data on the peculiarities of offenders. When offenders are described as differing from others, we should be told something of how others are. Then, we can open for a new debate where we can problematize what it might mean to be

normal and think right. However, it does not appear that Porporino wants to open the debate on various aspects of Cognitive Skills. In the article I have been describing Porporino (1995; 13) concludes in the following way: "I conclude by suggesting that a cognitive skills approach does have the stuff it takes to make a difference for correctional programming — but only if it is understood and left uncompromised, and only if it is intelligently managed and supported in the implementation." I think that it is worth noting that a program package whose content is designed to teach people critical thinking and evaluation is launched in such a way that it should be taken all or nothing. Questioning the contents is seen as compromising the program.

According to Frank J. Porporino (1995; 4) the *cognitive approach (is) rooted in the philosophical tradition of constructivism...*⁸ Isn't it fitting, then, to evaluate the image of offenders the program rests on from a constructivist perspective? In Cognitive Skills Training, offenders' thought patterns are described as irrational and devoid of reason. Therefore, Cognitive Skills offers training in rational and reasonable thinking, combined with a certain amount learning linked to specific norm sets. Belief in the supremacy of reason which emerged during the Enlightenment, has, in later times, been subject to considerable debate. Prominent scientists have claimed that determinations as to whether an act is rational or irrational can only be made based on the social structures from which the act unfolded.⁹ With the work of Ruth Benedict (1887-1948) and Margaret Mead (1901-1978) the idea of a universal rationality met its downfall. These researchers showed that acts which from the outside may appear totally irrational may, when seen from the inside, be highly goal oriented and rational.

The image of criminals which is sketched by Fabiano and Ross is not the only image we have of criminals. In other research we are presented with images of criminals which dramatically contrast their description of criminals as irrational, with insufficiently developed cognitive skills. In the Cognitive Skills' construction of an offender their actions are evaluated from the outside. Underneath this evaluation lie assumptions about what it means to think correctly, and assumptions about what being a normal adjusted citizen entails. The perception of humanity on which Cognitive Skills is based derives from a literature study of research on offenders done in the 70's, and a bit into the 80's. Since that time, researchers working on issues of deviance - particularly those founded in Anthropology, Economics and Criminology - have made important contributions to alternate understandings of deviants. This research has attempted to view unusual acts from the inside. From this perspective acts which, from the outside, appeared irrational, have become more understandable. In this new research, deviants are not described based on what they are lacking. Instead, we are presented with a complex alternative pattern of thoughts and actions which is marked by an inner logic, and where modes of action produce significant returns.¹⁰

According to Fabiano and Ross, Cognitive Skills is best suited for offenders who have some, but not too many, cognitive deficiencies. Therefore, one must filter out both those who function too poorly, and those who function too well. Various psychological tests are recommended to assist in the task.

However, newer evaluations of Cognitive Skills from Canada point to the type of crime which has been committed as the most decisive factor influencing rehabilitation effect.¹¹ From Robinson (1995) we learn that two conditions have a significant impact on the effects of Cognitive Skills Training: Whether the course was held inside or outside of the institution, and the type of crime the person had committed. On the various crime categories Robinson

writes (1995; x): "Offense type was also an important moderator of the effects of Cognitive Skills Training on post-release readmissions. Sex offenders, who accounted for 11.1% of the sample, appeared to derive the greatest benefits from the program, a critical finding given the pressures placed on the correctional system to develop effective programs for sex offenders." Further we are told that the program also gave positive results when measured in recidivism or breach of parole in the year following release for violent offenders, and narcotics offenders. For those who had committed offenses against property or robbery it turned out that Cognitive Skills had no effect. Robinson (1995; x) writes: "The differences in recidivism rates for non-violent property offenders and robbery offenders who completed the program and their counter-parts in the waiting list control group were not statistically significant. This group of offenders was also rated highest in risk of recidivism according to the actuarial index that was employed in the study. The latter offense types represent the largest single categories of offenses within the federal population. Coupled with their high rates of recidivism, it appears that this group deserves further study aimed at identifying why they failed to show progress after release." In other words, based on Robinson's study, if this program is meant to serve rehabilitation goals then it should, to a larger degree, be linked to the type of offense committed rather than to general evaluations of the offender's cognitive skills.

In Norway, we have a tradition of placing some of our offenders under the label: permanently impaired or insufficiently developed *sjelsevner*. Though often translated as mental facilities, the actual wording of *sjelsevner* is soul abilities. Most offenders in Norway escape having their souls investigated. Only a handful, with the help of psychiatrists, receive such a label. Though the concept of "permanently impaired or insufficiently developed soul abilities" has met with strong criticism, it may nonetheless have some good qualities when compared with the new cognitive diagnosis which is underway. After all, the soul is fairly difficult to measure, and therefore it would be highly impractical to use it as a general measurement instrument for offenders.¹² With the introduction of diagnoses linked to cognitive skills - measured through various psychological tests - it appears that we have gained a tool as yet unknown in the prison system. Up to now, only extraordinary offenders, who have committed unusual crimes are, with the help of professionals, caught within the diagnostic system. But the tide has turned. We have now received a new tool which claims to measure and improve offenders, and it is so easy that just about anybody can use it. Now, all prisoners are of potential diagnostic interest, and their thought processes can be weighted, measured and rated along a finely graded scale of cognitive skills. The same qualities which make this tool so handy, also make it frightening. Do we really know what we might be measuring? Do we really know what we might be building?

Fotnoter

(Footnotes are written in Norwegian)

- 1 Kriminalvården, Regionkansliet Malmö/Göteborg: Bedömning av effekter av kurser enligt cognitive skills programmet 1995, s. 61 (min oversettelse).
- 2 I siste 10 år, har fangebefolkningen økt fra omlag 2000 til 2600. De siste årene har fangetallet svingt litt opp og ned, men totalt sett har vi hatt en markert økning av fangebefolkningen. Fængselsmyndighetene forventer en videre økning av fangebefolkningen, og med det behov for utbygging av fængselskapasiteten i Norge.
- 3 Robert R. Ross & Elizabeth A. Fabiano (1985). *TIME TO THINK. A Cognitive Model of Delinquency Prevention and Offender Rehabilitation*. Sitat fra s. 166. Ottawa, Ontario: T3 Associates Training and Consulting Inc.
- 4 St.prp. nr. 1 (1996-97) for budsjettterminene 1997, Justis - og politidepartementet: "Etter fængselslovens § 12 kan innsatte overføres til hybelhus, kursted, behandlingstilstander m.v. hvis det finnes hensiktsmessig på grunnlag av innsattes helbred, sinnstilstand, tilpasningsevne eller av andre særlige grunner. Innsatte med rus-

- problemer utgjør en stor andel av de som overføres etter § 12. Enhver overføring etter fengselslovens § 12 skal vurderes særskilt, og skal bare benyttes i den utstrekning det er sikkerhetsmessig forsvarlig. Det har vært en målsetting for departementet at de innsatte som har behov for det og der det er sikkerhetsmessig forsvarlig, skal få gjennomføre deler av straffen i medhold av fengselslovens § 12. Økning av midler avsatt til § 12-soning i perioden 1993-96 har resultert i en økende bruk av § 12-overføringer. De begrensninger som nødvendigvis følger av faglige og sikkerhetsmessige vurderinger har resultert i underforbruk. Overføringer etter § 12 skal bare benyttes der hvor institusjonen har et soningstilbud som er faglig bedre enn fengselsvesenets. Den faglige kvaliteten til institusjonene varierer sterkt, og fengselsdirektørene må i hvert enkelt tilfelle vurdere om kvaliteten i tilbudet er tilfredsstillende før overføring innvilges. *Etter hvert som det faglige innholdet i fengslenes soningstilbud er bedret, er behovet for overføringer til alternative soningstilbud redusert. Departementet foreslår derfor at beløpet som avsettes til § 12-soning på kap. 430 post 11 reduseres til totalt 9,5 mill kr. Det spesielle tilskuddet til Frelsesarmeens institusjon Elevator på kap. 430 post 71 foreslås avvirket. En reduksjon i overføringer til institusjoner basert på faglige vurderinger vil medføre en tilsvarende økning i bruken av soningsplasser i fengselsvesenet. Denne økningen må inngå i fengselsvesenets kapasitetsprognoser.*"(St.prp. nr. 1 (1996-1997) s.51, min kursivtekst).
- 5 David Robinson (1995). *The impact of Cognitive Skills Training on Post-Release Recidivism among Canadian Federal Offenders*. Research Division, Correctional Research and Development, Correctional Service of Canada. Denne undersøkelsen bygger på evaluering av et utvalg på 4072 lovbrytere. Alle har blitt testet og funnet passende for deltakelse i Cognitive Skills Training. 541 lovbrytere fikk likevel ikke tilbud om deltakelse, og utgjør dermed en kontrollgruppe i evalueringen. Av deltakerne i treningsprogrammet, var det 14,2% drop-out. Av totalutvalget, var to tredjedeler løslatt på undersøkelsestidspunktet. Av disse ble det foretatt et utvalg på 2125 lovbrytere, som hadde vært løslatt minst ett år. Av disse tilhørte 67,9% (1444) den gruppen som hadde fullført Cognitive Skills Training, 14,2% (302) tilhørte drop-out-gruppen, og 17,8% (379) representerte ventelistegruppen. Tilbakefall ble definert som brudd på prøveløslatelsesvilkår eller domfellelse for ny kriminalitet innen 1 år etter løslatelse.
 - 6 Robert R. Ross & Elizabeth A. Fabiano (1985). *TIME TO THINK. A Cognitive Model of Delinquency Prevention and Offender Rehabilitation*. Sitat fra s. 4-5. Ottawa, Ontario: T3 Associates Training and Consulting Inc.
 - 7 Frank J. Porporino (1995). *Intervention in corrections: Is "cognitive" programming an answer or just a passing fashion?* T3 Associates Training & Consulting Inc.
 - 8 Frank J. Porporino (1995). *Intervention in corrections: Is "cognitive" programming an answer or just a passing fashion?* T3 Associates Training & Consulting Inc.
 - 9 Maurice Godelier (1972). *Rationality and Irrationality in Economics*. Se også Erving Goffman (1967). *Anstalt og menneske* og Howard Becker (1963). *Outsiders. Studies in the sociology of deviance*.
 - 10 Se bl.a. oppsummering av denne forskningen i Tunglund, Smith-Solbakken og Claussen (1996). *Talent eller klient? Om unge stoffmisbrukeres kulturøkonomiske avhengighet*. Rapport RF-96/025, Rogaland Research.
 - 11 David Robinson (1995). *The impact of Cognitive Skills Training on Post-Release Recidivism among Canadian Federal Offenders*. Research Division, Correctional Research and Development, Correctional Service of Canada.
 - 12 Takk til Paul Leer Salvesen som satte meg på sporet av en sammenligning mellom "sjelsevner" og "kognitive ferdigheter".

Hans Jørgen Engbo
Statsfængslet i Jyderup
Danmark

Om behandling og anden fængselservice *Er individualpræventiv nyttetsænkning autoritær og menneskefjendsk?*

Behandlingsmodellens grundlag

Tidligere i dette århundrede definerede man fængslets opgave ud fra en individualpræventiv tankegang. Opgaven bestod i behandling, opdragelse etc. med det mål at få de indsatte til at føre en lovlydig tilværelse efter løsladelsen. Denne tankegang førte på mange måder til forbedrede forhold for de indsatte, navnlig i form af et mere menneskevenligt fængselsregime. Der var imidlertid også omstændigheder ved den tids såkaldte "behandlingsmodel", som - set med nutidens øjne - forekommer mindre tiltalende. Det gælder ikke mindst visse elementer i modellens generelle grundlag:

Det var et *naturvidenskabeligt/teknokratisk menneskesyn*, der lå til grund for behandlingstankegangen. Fængslet var et menneskelaboratorium. Den indsatte blev betragtet som et råmateriale, som skulle manipuleres til det færdige produkt: en veiltilpasset, lovlydig borger. Man talte om fængslets arbejde "med" de indsatte som snedkerens arbejde med træ eller domptørens arbejde med elefanter.

Den kriminelle blev betragtet som en art "patient", som krævede behandling. Man opererede med begrebet *fangebehandling*. Da det ifølge sagens natur ikke var muligt på forhånd at vide, hvor lang tid behandlingen skulle tage, var straffesystemerne domineret af en række mere eller mindre tidsbestemte sanktioner.

Recidivundersøgelser skulle præstere den afgørende dokumentation for, at behandlingen virkede efter hensigten. Det var det statistiske gennemsnitsmenneske, som recidivtallene handlede om. Den gamle behandlingsmodel må i den forstand betegnes som menneskefjendsk, idet individet som sådant var ganske uinteressant. Det enkelte menneske var reduceret til et middel i recidivbekæmpelses-laboratoriet. Det er måske nok stærke ord, som kan virke stødende navnlig på medarbejdere, som loyalt, samvittighedsfuldt og ud fra de bedste menneskelige motiver har ydet en stor og ofte beundringværdig indsats for at hjælpe de indsatte med at forberede en gunstig løsladelsessituation. Det er naturligvis ikke disse medarbejdere, jeg stempler som "menneskefjendske", men derimod den overordnede behandlingsstrategi, som medarbejderne i virkeligheden også selv blev ofre for, når de - ganske urimeligt - fik oplevelsen af den ene fiasko efter den anden, når deres klienter recidiverede trods en ihærdig behandlingsindsats.

Fængslet var præget af en *autoritær* retsorden. De indsattes retsposition lå i fængselsmyndighedernes hænder. Almindelige borgerrettigheder var suspenderet under afsoningen. Hvis man ser bort fra opfyldelse af de - set med myndighedsøjne - helt basale livsbehov (mad, klæder, en seng at sove i, en bibel at læse i, lidt daglig frisk luft etc.), havde de indsatte groft sagt kun de rettigheder, som myndighederne valgte at begunstige dem med; og det var ofte behandlingsmæssige nyttehensyn, der afgjorde hvilke begunstigelser, den enkelte kunne tilde-

les. Og det var vel at mærke ikke det enkelte menneske, der afgjorde, hvad der var nyttigt for ham eller hende. Det var Staten (fængselsmyndighederne), som - generelt og konkret - ret enevældigt afgjorde, hvad der var nyttigt for de borgere, som var i fængsel. Det var Statens nyttekriterier og Statens rationalitetsforståelse, som på autoritær vis afgjorde tingene. *Paternalistisk* er en betegnelse, som også er blevet brugt om den tids fængselsregime.

Den form for behandlingsorienteret straffuldbyrdelse, som vi forlod for et par årtier siden, kan således betegnes som både menneskefjendsk og udemokratisk i sit inderste væsen. Som før nævnt betyder det i så henseende intet - *på det principielle plan* - at behandlingsarbejdet blev praktiseret af medarbejdere med både demokratiske og humanistiske holdninger. Det har heller ingen principiel betydning, at behandlingsarbejdet i tidens løb har ført til mange reformer og forbedringer for de indsatte. Behandlingsmodellen var som tidligere nævnt fremherskende på et tidspunkt, hvor de indsatte som udgangspunkt stort set ingen rettigheder havde. Behandlingsorienterede indgreb i fængselslivet kunne derfor næsten kun bestå i lemper i de stramme afsoningsvilkår. Desuden er der jo ingen automatisk sammenhæng mellem graden af demokrati og livsvilkårenes menneskelighed. En fyrste kan godt udøve sin enevældige magt med menneskelighed og en demokratisk samfundsform kan godt føre umenneskelige tilstande med sig. Historien kender talrige eksempler på begge dele.

Menneskeretlig oprustning

Som bekendt udeblev de forventede resultater af behandlingen. Recidivprocenterne så ud, som de altid havde gjort, og i konsekvens heraf blev sanktionssystemerne i løbet af 1970'erne revideret i en række lande, bl.a. i de nordiske.

Behandlingsmodellens nederlag rejste i fængselsverdenen en række spørgsmål, bl.a.:

- a) Hvordan skulle vi begrunde arbejde, undervisning, socialrådgivning, misbrugsbehandling etc., når det hele forekom nytteløst?
- b) Hvordan skulle vi motivere personalet til at engagere sig i andet end sikkerhed og disciplin, når alt andet tilsyneladende ikke førte til noget?
- c) Skulle vi betragte fængslet som et "human warehouse" og indskrænke virksomheden til ren indespærring - såkaldt "kold afsoning"?

Mange følte, at vi var havnet i et "tomrum" - et ideologisk vakuum - da vi kasserede behandlingsmodellen som grundlag for en human indstilling til arbejdet.

I USA reagerede man ved at fjerne mange af de humane goder, som man ud fra behandlingsmæssige nyttehensyn havde tildelt de indsatte. Afsoningens punitive karakter blev kaldt frem i lyset og understreget bl.a. ved genindførelse af lænker og hårdt arbejde i stenbrud. Det er vel nok en væsentlig del af forklaringen på, at liberalt indstillede US-amerikanske kriminologer på grundlag af taktisk/politiske spekulationer mere end på videnskabeligt grundlag har kæmpet for fastholdelse af rehabilitering som det - i deres øjne - eneste reelt brugbare argument for humane forhold i fængslerne.¹

I Danmark medførte reformer i fængselsvæsenet en stærk oprustning af de indsatte menneskeretlige position. Den gældende lovtekst fra 1973 udtrykker den materielle side af sagen således: "*De indsatte har adgang til at udøve deres almindelige borgerlige rettigheder i det omfang frihedsberøvelsen ikke i sig selv afskærer dem herfra*". Tilsvarende formuleringer ses

i andre nordiske lande. Samtidig blev de indsattes processuelle retssikkerhed i løbet af 70'erne og 80'erne styrket gennem både specifikke og generelle forvaltningsretlige reformer, som bl.a. indførte ret til kontradiktion, partsaktindsigt og begrundede afgørelser.

Normalisering

Et nøgleord i de senere års udformning af straffuldbyrdelsen er *normalisering*, som betyder tilpasning til forholdene i normalsamfundet. Undertiden anvendes begrebet indskrænkende, således at det kun betyder anvendelse af samfundets ordinære ressourcer på udvalgte områder, fx social- og sundhedsområdet. Indholdet i begrebet normalisering må imidlertid fastlægges på grundlag af de øvrige generelle vedtagelser og principper for straffuldbyrdelsen, herunder:

- markeringen af de indsattes *menneskeretlige position* som beskrevet ovenfor.
- definitionen af selve *straffen*, som nu alene består i, at fængselsmyndighederne overtager den totale bestemmelsesret over den dømtes *geografiske frihed* - bevægelsesfriheden - medens alle andre fri- og rettigheder principielt ikke påvirkes af straffen (men dog indirekte - som en utilsigtet bivirkning - rammes i det omfang, de afhænger af den geografiske frihed),
- princippet om *ansvarlighed*, som understreger den enkeltes ansvar for egne handlinger, egen tilværelse og egen personlige udvikling, både når det gælder livet i fængslet og tilværelsen efter løsladelsen,
- princippet om *mindst mulig indgriben*, som i overensstemmelse med de forvaltningsretlige principper om proportionalitet og skånsomhed forudsætter, at indgreb i de indsattes tilværelse begrænses til, hvad der er absolut nødvendigt af hensyn til gennemførelse af frihedsberøvelsen og opretholdelse af orden i fængslet.

I lyset heraf må normalisering indebære, at de indsattes rettigheder og øvrige livsvilkår i alle henseender, som ikke direkte beror på den geografiske frihed, skal svare til almindelige livsvilkår i samfundet.

Normalisering i denne radikale forståelse er ikke længere blot et vejledende princip, men udtrykker en *demokratisk standard*: Udover indespærringen i sig selv konstituerer straffedommen ikke en ret for Staten til at gribe ekstraordinært ind i det enkelte menneskes liv under afsoningen.

Efter min mening har vi med denne stærke markering af normaliseringsprincippet i virkeligheden fået et nyt, veldefineret og særdeles meningsfyldt fundament for fængselstilværelsen som afløsning for det behandlingsmæssige nytteprincip. Normalisering kan herefter anskues som et *selvstændigt mål* i fængselsarbejdet. Dette er fx tydeligt markeret i den officielle danske beskrivelse af målsætningen for uddannelse under afsoning: "*Det skal tilstræbes, at de indsatte - både kvantitativt og kvalitativt - får tilbud om undervisning i samme omfang som andre borgere*".

Normalisering som mål for virksomheden giver herefter svar på mange af de spørgsmål, som meldte sig i kølvandet på behandlingssideologiens fiasko. Behandling med recidivbegrænsning som mål er erstattet af servicevirksomhed med normalisering som mål, hvilket giver følgende svar på de i afsnit 2 rejste spørgsmål:

Ad a): Arbejde, undervisning, socialrådgivning, misbrugsbehandling etc., har karakter af serviceydelser, som skal tjene til at give de indsatte tilsvarende vilkår, som andre borgere i samfundet har. Om aktiviteterne er nyttige eller ej, afgøres i almindelighed af den indsatte selv på grundlag af samme nyttekriterier, som andre mennesker bruger, når de vurderer nytten af det, de foretager sig.

Ad b): Det er naturligvis ikke sværere at motivere fængselspersonale til at engagere sig i servicevirksomhed, end det er at motivere togfunktionærer, stewardesser, taxichauffører, bankpersonale, lærere, sygeplejersker og andre servicemedarbejdere til at løse deres respektive serviceopgaver.

Ad c): Det ville ikke blot være inhumant, men efter gældende lovgivning og internationale konventioner også direkte ulovligt at indskrænke virksomheden til ren og skær indespærring.

Den nye behandlingsoptimisme

Medens man således i 70'erne og første halvdel af 80'erne lagde afstand til behandlingsmodellen og samtidig styrkede de indsatte retssikkerhed, har vi i sidste halvdel af 80'erne og i 90'erne oplevet lidt af en renæssance for behandlingstanken. Dette har til en vis grad sammenhæng med, at flere forskere nu hævder at have fundet positive individualpræventive virkninger af forskellige "behandlingsprogrammer".²

Men den nye behandlingsoptimisme må også ses i lyset af, at det ikke har været let at forlade mere end et halvt århundredes stærke tro på behandlingstanken. Når der spørges, om det hjælper at sende folk i fængsel, er det hverken den almenpræventive eller den retributive virkning, der tænkes på. Det ligger udtalt i spørgsmålet, at det er den individualpræventive virkning, det handler om. Hjælper det på *forbryderen*, at han kommer i fængsel? Den gammeldags behandlingstænkning er gået i blodet på det meste af en hel generation - eller to.

Også hos mange medarbejdere i Kriminalforsorgen synes tankegangen så fastlåst i den individualpræventive recidivprocent-tænkning, at arbejdet forekommer dem meningsløst uden denne tænkning som grundlag for fængselsarbejdet. Derfor er vi undertiden vidner til en næsten krampagtig fastklamren ved ethvert lille tegn på, at recidivprocenterne kan påvirkes. Man søger desperat efter en vej bort fra "tomrums-spøgelset". For tiden er det i Danmark cognitive skills training, som mange med næsten nyreligiøs ildhu har taget til sig som et nyt recidivdæmpende vidundermiddel, selv om der ikke er noget andet grundlag herfor end nogle meget foreløbige - og i konklusionen diffuse - canadiske undersøgelsesresultater.³ (Men dermed være bestemt ikke sagt, at der ikke kan være andre gode grunde til at tilbyde dette undervisningsprogram til de indsatte - såvel som til andre mennesker i samfundet).

Denne nye behandlingsoptimisme har holdt sit indtog i de nordiske fængselssystemer med hyppig brug af begreber som

- resocialisering
- påvirkningsprogrammer
- differentieret afsoning
- individuelle afsoningsplaner
- progressionsfuldbyrdelse

Krav til fængslets servicevirksomhed

Bestræbelserne på at præsentere de indsatte for tilbud om undervisning, misbrugsbehandling og anden service, som kan hjælpe den enkelte til at forberede en tilværelse i frihed uden kriminalitet, kan naturligvis kun hilses velkommen. Men det er vigtigt at tage ved lære af fortidens fejltagelser, bl.a. ved at stille følgende krav til fængslernes servicestrukturer:

Et humanistisk menneskesyn

Der må tages udgangspunkt i et *humanistisk menneskesyn*, som ser på mennesket som et ansvarligt, kreativt subjekt, der indgår i forpligtende sammenhænge med andre mennesker og som på forhånd opleves som en person med rettigheder (bl.a. retten til liv, frihed, ansvar og menneskelig værdighed). Der må med andre ord tages afstand fra den gamle behandlingsfilosofis naturvidenskabelige - behavioristiske - menneskesyn, som ser på mennesket som et ansvarsløst objekt, hvis handlinger dirigeres af stimuli og manipulationer udefra, og som frakendes selvbestemmelse, frihed og egen personlighed.

Den enkelte vælger selv sine mål

Det er i første række den indsatte selv, der som ansvarlig for sin egen tilværelse og personlige udvikling sætter målet for sine aktiviteter under afsoningen. Forebyggelse af kriminalitet er kun ét blandt mange legitime mål for den enkelte. Eksempelvis kan en indsat med sin deltagelse i cognitive skills training have som mål at forbedre evnen til at undgå konflikter i ægteskabet eller på arbejdspladsen. Eller måske ønsker han at blive bedre til at undgå de røde kort på fodboldbanen. Sådanne motiver er fuldt legitime, ligesom det vil være legitimt at deltage i et undervisningsprogram med det ene formål at søge adspredelse i en grå dagligdag.

Vi skal ikke i fængslerne censurere de indsattes valg af aktiviteter med individualpræventive nyttehensyn som det afgørende kriterium. En sådan censur er andre samfundsborgere ikke undergivet, selv om kriminalprævention har sit operationsfelt overalt i samfundet og ikke kun i fængslerne.

“Serviceydelser” i stedet for “fangebehandling”

Begrebet “behandling” bør kun bruges om ydelser, som også i det øvrige samfund kaldes behandling. Det er både meningsforstyrrende og misforstået at betegne almindelige menneskelige aktiviteter (fx undervisning og arbejde) som “behandling”, når de foregår i et fængsel. Man behandler mod sygdom, misbrug etc. - måske med mindre kriminalitet som et *afløst fænomen*. Men man behandler normalt ikke umiddelbart mod kriminalitet, jfr. nedenfor under afsnittet *Glem recidivprocenterne*. Begrebet “fangebehandling” bør derfor slettes af fængslernes ordbøger.

Skal man anvende en fællesbetegnelse for de meget forskellige aktiviteter mv., som fængslerne tilbyder de indsatte, må det være naturligt at tale om *serviceydelser* eller *servicetjenester* - begreber, som anvendes generelt inden for servicesektoren.

Normalisering som overordnet sigte

Normalisering er det overordnede sigte med fængslets serviceydelser. Det betyder, at undervisning, misbrugsbehandling, psykiatrisk behandling etc. er ydelser, som den indsatte har ret til på samme vilkår som andre mennesker (og dermed også ret til at afvise), og ikke - som før i tiden - noget, som den indsatte måtte tage imod som et led i straffen, når fængslets eksperter havde bestemt det.

Forskellen på før og nu er, at før måtte den indsatte *tåle* behandling, fordi han var i fængsel, medens han nu har *ret* til behandling etc., selv om han er i fængsel.

Normaliseringsprincippet er i virkeligheden udtryk for, hvad den svenske strafferetsprofessor Nils Jareborg kalder en *defensiv strafferetspolitik*, idet det handler om at værne individet imod, at Staten griber mere ind i dets tilværelse, end straffedommen legitimerer, dvs. mere end nødvendigt af hensyn til gennemførelse af frihedsberøvelsen.⁴

Glem recidivprocenterne

Forskere kan måske finde en teoretisk interesse i at studere recidivprocenter, men praktikere bør af flere grunde glemme alt om disse - for det virkelige liv - ret ligegyldige talstørrelser.

(1) For det første må man huske, at hvert enkelt af fængslets servicetilbud har et bestemt *umiddelbart* resultat for øje. Psykiatrisk behandling sigter mod at forbedre patientens psykiske helbredstilstand. Undervisning sigter mod at give eleven viden og færdigheder. Socialrådgivning sigter mod at forbedre klientens sociale forhold. Disse resultater kan i forskellige henseender få indflydelse på den enkeltes fremtidige tilværelse. Vi kan have en *tro* på, at blandt de *afledte* begivenheder - eller sekundære resultater - vil være mindre kriminalitet, men om det bliver tilfældet, vil i de fleste tilfælde bero på tilfældigheder i samspillet mellem en mangfoldighed af faktorer, hvorover fængslet ingen indflydelse har.

Det er de nævnte *umiddelbare* resultater af serviceydelse, som har interesse, når serviceydelse værdi skal bedømmes. De afledte begivenheder - fx en bestemt adfærd efter løsladelsen - optræder som et så fjernt led i forhold til dagligdagens aktiviteter i fængslet, at det ikke har nogen mening at inddrage dem i evalueringen af fængslets servicevirksomhed.

En særlig position indtager serviceydelser, som sigter *direkte* mod bestemte former for kriminalitet, fx psykiatrisk behandling mod pyromani og kleptomani samt visse former for sexologisk behandling. I disse specielle tilfælde kan der godt være kongruens mellem kriminelt recidiv og sygdomsmæssigt recidiv. Derfor kan det have god mening at interessere sig for recidivundersøgelser efter fx sexologisk behandling.

(2) For det andet handler recidivprocenter som tidligere nævnt ikke om det enkelte menneske, men om statistiske gennemsnitsmennesker. Selv om statistiske målinger viser, at en bestemt serviceaktivitet ikke påvirker recidivet for gennemsnitsmennesket, kan der meget vel være mennesker, som i så henseende har haft glæde af aktiviteten. Det afgørende - hvis man vil lægge særlig vægt på recidivsynspunktet - må være, om en aktivitet er *generelt egnet* til at forbedre den enkeltes mulighed for at forberede et liv i frihed uden kriminalitet.

(3) For det tredje vil recidivbegrænsning som det afgørende succeskriterium for en bestemt serviceaktivitet indebære, at personalet - ganske urimeligt - vil opleve den ene fiasko efter den anden, hver gang de positive recidivresultater udebliver. Det var netop, hvad der skete i de gamle "behandlingsglade" dage. Endvidere mister vi argumentet for aktiviteter, som recidivundersøgelser giver dumpekarakter. Det er netop, hvad der er sket i USA. Humane forhold, som var indført ud fra individualpræventive nyttehensyn, kunne ikke forsvares, da behandlingsideologien brød sammen.

I maj 1997 har den danske justitsminister i Folketinget besvaret et spørgsmål om fængslernes besøgsordninger med bl.a. følgende generelle udtalelse:

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

“Baggrunden for reglerne om de indsattes adgang til besøg er den betydning, som opretholdelse og styrkelse af forbindelsen til omverdenen, herunder familien, i almindelighed må antages at have for den indsattes muligheder for efter løsladelsen at føre en tilværelse, der ikke er præget af kriminalitet”.⁵

Dette svar kan lyde fornuftigt, men det er i virkeligheden et farligt svar. Forestiller man sig, at en recidivundersøgelse tilbageviser den nævnte antagelse om, at besøgsordningen har en individualpræventiv effekt, har justitsministeren med sit svar indirekte sagt, at der ikke længere vil være nogen begrundelse for at tillade de indsatte at have besøg i fængslet.

I stedet for at argumentere med nyttesynspunkter burde vi derfor hæve panden og klart og tydeligt proklamere, at adgangen til at modtage besøg er en menneskeretlig selvfølge på linie med retten til forplejning og helseservice.

Frihedsberøvelsens intensitet

Lempelser og skærpelser i frihedsberøvelsens intensitet spiller i flere henseender en betydelig rolle i praksis. Det er derfor ikke ganske ligegyldigt, hvilke forhold, som kan påvirke graden af indespærring.

Efter min mening må frihedsberøvelsens intensitet afhænge af

- *pønale hensyn*; - det vil fx næppe være overensstemmende med samfundets forventninger til det straffende element i fængselsopholdet at tillade frigang fra første færd under afsoningen af en langvarig fængselsstraf,
- *sikkerhedsmæssige risici*; - flugtrisiko eller risiko for kriminalitet eller ordensbrud kan nødvendiggøre mere intensive former for frihedsberøvelse (udgangskarantæne, lukket fængsel, isolation, fastspænding etc.), end det er nødvendigt af pønale hensyn, og
- *humanitære hensyn*; - der kan være grundlag for lempelser i frihedsberøvelsen i særlige tilfælde, fx ved alvorlig sygdom.

Progression i afsoningen - forstået som gradvis lempelse af restriktioner og/eller tildeling af såkaldte goder - bør således ikke kobles sammen med individualpræventiv virksomhed. Det vil stride mod normaliseringsprincippet at lade bestemte goder og lempelser bero på gennemførelse af bestemte “behandlingsprogrammer”.

“Rettigheder er altså goder man ikke skal fortjene eller vise sig berettiget til, det er snarere goder som er å betragte som selvfølgelige, noe enhver automatisk er berettiget til simpelthen i egenskap av å være menneske og samfunnsmedlem”,

har den norske chefpsykolog Gerdt Henrik Vedeler sagt i 1973 i en artikel om fangers rettigheder og fængslets forpligtelser. Heri kan jeg kun være enig.⁶

Konklusion

Hvis de ovenfor beskrevne krav til fængslernes servicevirksomhed opfyldes, kan vi undgå at falde i fortidens fælde og på individualpræventiv basis skabe et ekspertstyret formynderregime, hvis indre normer udvikler sig uafhængigt af det samfund, som fængslet ellers er en del af.

Tværtimod vil det kunne lykkes os at skabe et fængselsregime, som opfylder den almene retsfølelses krav om indespærring som straf *samtidig med*, at det honorerer den indsattes krav om - trods indespærringen - at leve videre som samfundsborger med ansvar for sin tilværelse og med ret til (så vidt muligt inden for frihedsberøvelsens rammer) samme livsvilkår som andre samfundsborgere, herunder ret til tilbud, som kan styrke og udvikle den enkeltes muligheder for at leve et tilfredsstillende liv i frihed. Hertil hører naturligvis - blandt meget andet - mulighederne for at skabe en tilværelse uden kriminalitet.

Fodnoter

- 1 Se fx Cullen, F. T. & Gilbert, K. E.(1982). *Reaffirming Rehabilitation*. Cincinnati: Anderson. Optrøkt i uddrag i Muncie, John m.fl. (red.): *Criminological Perspectives*. 1996. London: Sage Publications.
- 2 Se Rentzmann, W. (1995). Noget virker på nogen - nogle gange. *I Nyt fra Kriminalforsorgen*. Nr. 5/95: 10-12. København: Direktoratet for Kriminalforsorgen, samt Philip, B.(1995). Kriminalforsorgen har en dobbeltrolle. Samme sted s. 16-17. Se også Andrews, D.(1990). Does Correctional Treatment Work? A Clinically Relevant and Psychological Informed Meta-Analysis. *I Criminology*, Vol. 28, No 3: 369.
- 3 De foreløbige canadiske resultater er offentliggjort i: Robinson, D.(1995). *The Impact of Cognitive Skills Training on Post-Release Recidivism among Canadian Federal Offenders*. Ottawa: Correctional Service of Canada. Summarisk refereret i Robinson, D.(1996). Factors influencing the effectiveness of cognitive skills training. *I Forum on Corrections Research*. Vol. 8, No. 3: 6-9. Ottawa: Correctional Service of Canada.
- 4 Jfr. Jareborg, N.(1994). Defensiv och offensiv straffrättspolitik. *I Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*. 41-53. Artiklen er i revideret udgave trykt i Victor, D (1996). *Varning för straff*. Stockholm: Fritzes förlag.
- 5 Justitsministerens besvarelse af spørgsmål nr. S 1863 af 1. april 1997 fra medlem af Folketinget Brian Mikkelsen (KF).
- 6 Vedeler, G. H. (1973). Frihetsstraffens innhold - betraktninger om fangers rettigheter og fengslets forpligtelser. *I Lov og Rett*, 31-46. Genoptrykt i Mathiesen, T. & Heli, A. (1993). *Murer og mennesker*. Oslo: Pax Forlag A/S.

DEL II
NSfKs 39. forskerseminar 22.-25. maj 1997

Peter Lindström &
Karin Svanberg
Polishögskolan, forskningsenheten
Sverige

Victim-Offender Mediation in Sweden: A Research Note (Draft)

Introduction

There seems to be a constant search in modern western societies to find out more efficient ways to deal with young people who have committed crimes. Traditionally, sanctions for juvenile offenders have to balance between care and punishment; a task recently coined "a mission impossible" (Walgrave, 1995). As an alternative strategy within the criminal justice system, restorative measures focusing, for example, on victims' need and on reaching an agreement between the victim and the offender have lately attracted attention in many countries. In March 1997 the Swedish parliamentary standing committee on justice agreed to make a proposal to the government regarding a coordinated trial with victim-offender mediation at the national level.

In the Swedish Penal code young people under the age of 15 cannot be sentenced for a crime. However, if a minor is suspected of crime the police or the prosecutor should notify the social welfare authority for further action. For offenders between the ages 15 and 17 care within the social welfare services can also be decided by a court (this regulation includes offenders up to age 20). Of all 6.130 juveniles under the age of 18 sentenced by a court in 1995 about 35 percent were surrendered for special care by the local social authority. Within the social welfare system various measures - either coercive or voluntary - are taken depending on the needs of the young person. However, of all 18.280 young offenders found guilty of crime only 12 percent were entrusted to the social welfare services for care. About 60 juveniles were sentenced to imprisonment and 300 received probation with supervision. Some 280 individuals were given a conditional sentence. The majority of young offenders (60 percent) received fines, (3.250 by courts and 6.880 by prosecutors). For 5.270 young people the prosecutor decided not to press charges, i.e. decision of waiving of prosecution, either because the offender was already in a social welfare program or because the offence was of minor character.

During the last decades alternative sanctions in general, and victim-offender mediation in particular, have been discussed in Sweden. A report from 1977 by the Swedish National Council for Crime Prevention (BRÅ) suggests that efforts should be made to make young offenders better aware of the consequences of their actions, for instance, by arranging meetings between victims and offenders. The expert group argues, however, that "using confrontation as a sanction under the penal law is not realistic considering the victim" (BRÅ, 1977, p. 398). During the 1980s several members of the parliament made proposals to the government concerning mediation programs for young offenders, and some few projects were initiated locally.

Since 1988 the police have the right to instruct the offender to repair any damage of a crime after permission from the injured party, and the prosecutor may consider the offender's willingness to do so when deciding the legal consequences. In 1993 an official report on reactions

to juvenile delinquency concludes that local initiative to reconciliation and mediation should be supported (SOU 1993:35, p.442). However, the committee does not argue for a formalization of mediation within the criminal justice system; if the young offender has been willing to compensate the victim or put things right after the crime, this should be considered by the prosecutor or the court. The 1993 committee suggests that the National Police Board should take actions so that mediation programs are started by local police forces in cooperation with the public prosecution authority and the social welfare office.

In 1994 the government requested the prosecutor-general to draw up a model for how mediation could be used in Sweden. A report was presented in late 1996 and the investigator suggests legislation for mediation within the juvenile delinquency Act (Törnqvist, 1996). According to the proposal the police, the social welfare authorities or the prosecutor should be able to instruct the offender to meet the victim in order to compensate and indemnify him or her. For every municipality, or jointly for several municipalities, there should be a mediation centre with nonprofessional mediators appointed. The preconditions for victim-offender mediation are that the offender has confessed to the charge and that both sides agree to meet. However, in his comment to the report the prosecutor-general argues that more research and scientific evaluations of mediation programs are needed before any formal law is enacted (Riksåklagaren, 1996).

To summarize, for the last three decades mediation has been discussed as an alternative sanction for juvenile offenders in Sweden, and even if no formalization in the penal law has been prescribed yet, dedicated persons and organizations have been practising this locally within the existing laws. The purpose of this article is to summarize the current knowledge regarding mediation in Sweden and to present some points of departure for a research project on restorative justice and victim-offender mediation. It should clearly be pointed out that there exists almost no research on victim-offender mediation in Sweden. On the other hand, advocates of mediation programs often state that this practice reduces juvenile delinquency and increases victims' trust in the criminal justice system. Our aim, albeit tentative, has been to investigate whether these two facts are empirically supported. Beside descriptions of existing mediation programs in Sweden results from evaluations in Norway will also be discussed briefly. In order to put mediation in a larger context the paper begins with a short discussion of restorative justice and communitarian social philosophy.

Restorative Justice and Communitarianism

Proponents of the restorative justice perspective generally emphasize the importance of improving peoples' sense of belonging in society (see e.g. Christie, 1977; Braithwaite, 1989; Walgrave, 1995; Umbreit, 1994). This indicates, in particular, peoples' right to be fully recognized when victimized of crime. From a restorative justice perspective the anomaly of the prevailing legal system is obvious; justice is made over the head of citizens who never get a fair chance to participate in their own conflict. A possible solution to this problem, according to some advocates, is to "take down" justice to a lower level. Victim-offender mediation and various forms of community correction, e.g. community service, are some components in a restorative justice perspective.

In many countries around the world there seems to be a renewed interest for community life and order. Communitarianism, both as a social and a political philosophy, and a grassroot's movement is on the rise. Very broadly defined, communitarianism holds preferences for

cooperation and solidarity in order to create public goods and social stability, and to find local solutions to common problems. In a nutshell, communitarians argue that "a return to language of social virtues, interest, and, above all, social responsibility will reduce contentiousness and enhance social cooperation (Etzioni, 1993, p.7). There is a clear link between communitarianism and restorative justice: Justice in a communitarian society is restorative.

In the field of criminology Braithwaite (1989) and Christie (1977, 1982, 1996), both strongly advocate a communitarian philosophy on criminal justice. According to Braithwaite's (1989, p. 180) vision "a criminal justice system designed with sensitivity to the theory of reintegrative shaming would want to put shaming and reintegration up front as a common alternative to state sanctioning." Conferences between the victim and the offender including, for example, workmates, friends or relatives to both parties is one way to handle criminal charges according to Braithwaite's theory.

In the view of Christie, people in the past were close to each other in networks and associations, and reactions to wrongdoing were informally issued. Urbanization and the modernization that followed have, however, created isolated individuals. The decrease in the number of acts of defamation reported to the police is, according to Christie (1975 and onwards), one sign of community breakdown. In order to restore community life and order conflicts between individuals should not be solved by the state but instead be given back to the people. Mediation is advocated by Christie as a means of supporting the victims in their right to the conflict. The victim is the one who has suffered, not the state. The offender is expected to explain himself and to apologize for his behaviour and together with the victim and a neutral, nonprofessional mediator decide how to compensate the victim. Christie's theory has had a significant impact on reforms in the criminal justice system in Norway.

Even if these criminologists may not be too pleased with some of the suggestions made by other communitarians (e.g. evening curfew for juveniles and strong symbolic public humiliation of offenders) or the development restorative justice has taken in some respects (see below), they generally argue for a more local way of administering justice.

Some Pitfalls with Restorative Justice

In Norway the first attempt with victim-offender mediation started in 1981. About ten years later, a law of mediation was enacted and every municipality, or jointly for several municipalities, now have a mediation centre. In 1996 an evaluation was initiated by the government with the purpose to ascertain if the new institute was fulfilling the intention of the law. Dullum and Christie (1996) conclude, in their part of the national evaluation, that the control over young people has increased since the law took effect and that mediation is not being used as an alternative to traditional punishment. For example, 30 percent of the offenders who are called to mediation in Norway are minors under the age of criminal responsibility. Moreover, 60 percent of the victims are representatives of companies or organisations and very few civil law cases are dealt with. From a communitarian perspective, Falck (1992, p. 135) argues that mediation "in the direction of a special juvenile court would be far from the founding ideas of the community mediation centers. This would neither strengthen the local environment nor bring conflict back to the involved parties." An additional criticism of mediation is that the centres are not in the local community but rather centralized.

Another kind of pitfall concerns the strong support for restorative justice within the establishment and its institutions. Walgrave (1995, p.240) has pointed out that one of the more serious threats to the restorative justice ideology is "the enthusiasm with which police officers, magistrates and social workers insert mediation and community service as simple techniques into their traditional punitive or rehabilitative approaches. "There is, according to Walgrave (1995), an imminent risk that mediation will only be a new technique and not a real alternative.

There is of course also criticism from those who are sceptical of mediation in the first place. Ashworth (1993), for example, argues that within the restorative justice perspective there is a confusion of two distinctive goals. On one hand, we need to make a distinction between crime victims' right to service, e.g. social support and economic compensation, which up to recently have been severely neglected, and, on the other hand, their procedural right in the criminal process. According to Ashworth (1993, p. 298) "when the victim goes on to express a view about the appropriate sentence ... this traverses the line between the proper and improper." The state has the responsibility to punish lawbreaking acts and "placing prosecutions in the hand of the state furthers the goal of consistency, fairness and efficiency" (Ashworth, 1993, p. 286). On the whole, some maintain that restorative justice may lead to detrimental arbitrariness for the victim and the offender as well as for the society.

Restorative justice exemplified through mediation is well supported by both conservatives and liberals. There is also a strong support among those who work with young offenders. In a small study among social workers regarding their opinion of various measures to juvenile delinquency 80 percent were in favour of mediation (SOU 1993:35, p. 177). The emphasis for mediation may be on the victims right to the conflict (or more generally to be fully compensated) or on the pedagogical value of showing the young offender the consequences of his actions. Several proponents argue that this form of sanction also will strengthen the local community. On the other hand, from a legal security perspective various circumstances make it more problematic. According to the Swedish prosecutor-general it is important to analyse whether "mediation is compatible with one of the fundamental principles for the administration of criminal justice ... that the state alone is responsible for the sanction that follows a crime " (Riksåklagaren, 1996).

Restorative Justice in Sweden: A Research Project

In the Swedish criminal justice system several new initiatives, often imported from other countries, have been initiated during the last decade. Community service and victim-offender mediation or community policing are just a few examples of these changes. In an ongoing research project our overall aim is to describe how these changes are being implemented and what results are achieved (Lindström, 1997). Regarding victim-offender mediation we are, in particular, interested in knowing whether offenders who participate in mediation really have a lower recidivism rate than other offenders, a statement often heard in the Swedish debate. We also intend to investigate more closely how the victims experience the meeting both shortly after the session and over a longer period. A comparison between different programs with a special focus on how local mediation has been made will also be conducted. At the organisational level we are interested in knowing what principles the police and the social authority have concerning those who are offered mediation and to what extent the prosecutor and the court take mediation into account when imposing a penalty. Finally, the project also aims at analysing whether the rate of juvenile delinquency is affected at the local level. In the

following section an introduction of different Swedish victim-mediation programs and investigations of their results is presented.

Mediation Programs in Sweden

Over the last few years victim-offender mediation programs have started in various local communities all around Sweden. A network consisting of some 50 members who are, or plan to be, involved in mediation was initiated in 1996. Often these programs are organized by the social welfare authority in close cooperation with the police force and the prosecutor's office. There is, at this point, no information available in Sweden about how many victims and offenders that have participated in mediation, nor what overall results these programs have achieved. Needless to say, there has not been any formal outcome evaluation of these programs and from only a handful of sites have studies been published about, for example, how the meeting was perceived by the victims and the offenders. On the other hand, when reading internal reports from various mediation programs in Sweden one is overwhelmed by the positive effects of the programs. The authors often seem very eager to present some kind of quantitative result, especially concerning the recidivism of the offenders. However, no thorough analysis of recidivism rates is made in any report.

Table 1 summarizes some basic information of the four most often discussed mediation programs in Sweden. All programs listed in Table 1 are directed towards young offenders mainly in the age group under 18.

Table 1. Basic Descriptions of Mediation Programs in Sweden

Site	Initiated and Current status	Organizer and staff	Number of meetings per year	Distinction
Hudiksvall	1987; Ongoing	The police and the local council; one half-time position	100-120	One dedicated police officer
Västerås	1994; Permanent	Social welfare office, non-profit association; 2 full-time positions + nonprofessional mediators	120-130	Two separate programs: One traditional and one aiming at preventing violent crime
Uppsala	1995; Permanent	The social welfare authority, 1 full-time position + nonprofessional mediators	40-50	Started as a project with a grant from the National Crime Victim Group
Lund	1995; Project	The police and the social welfare authority; 2 part-time positions	40-50	The project has been operating on a grant from the Police Board

The total number of meetings between crime victims and juvenile offenders has so far been quite low, probably only 1 or 2 percent of all young people sentenced for a crime. One of the main arguments of including mediation in the juvenile delinquency Act is that the practice would be used more frequently (Törnqvist, 1996). Evidence from Norway shows that this of course would be the case; between 1992 and 1995 the number of cases handled by mediation centres increased from 550 to 4.500 (Evaluering av konfliktrådsordningen, 1996).

One of the first victim-offender mediation programs in Sweden was started in 1987 by a dedicated police officer in Hudiksvall (an area in the northern part of the country with about 50.000 inhabitants). The program is well known in the area since students in the local schools are informed, by the police, about the program. Moreover, the program is also well supported by the prosecutor and the social welfare authority. In a report from the police in Hudiksvall it is stated that the proportion of juveniles who are recorded for another crime after they have participated in mediation is low; in fact the recidivism rate is only about half compared with juvenile offenders who received a traditional sanction before the program started (Törnqvist, 1996, p. 24).

To investigate if there has been any measurable change in typical youth crime since the program started, a comparing of police recorded vehicle theft and criminal damage in Hudiksvall and in an adjacent police force without mediation (Örnsköldsvik) between 1975 and 1995, has been made. It should be pointed out that these data are based on crimes notified to the police and therefore also include offences committed by older offenders. However, as shown in Figure 1 the pattern of police recorded crime rate in these two police forces does not discern differences in favour of Hudiksvall. This analysis can of course not be used as evidence regarding whether or not the program is preventing crime. More systematic evaluation needs to be done.

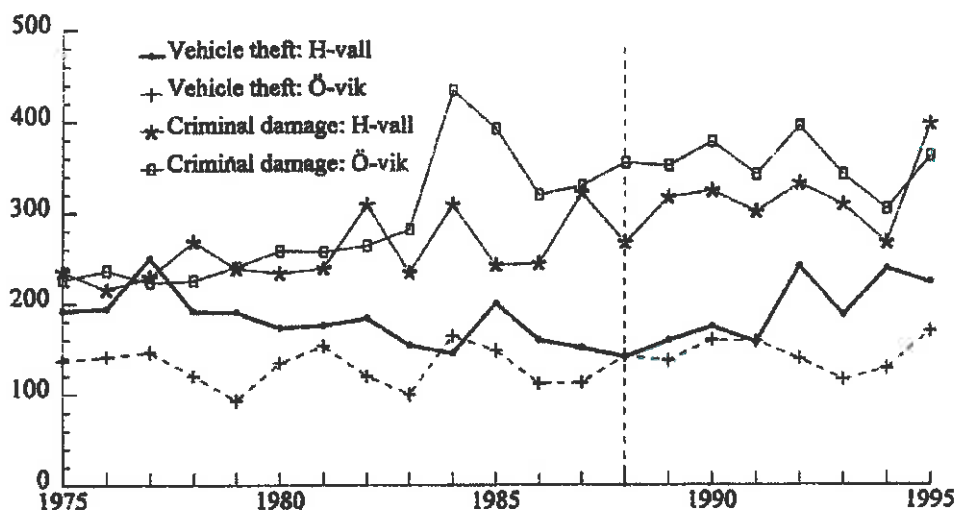


Figure 1. Police recorded crime trends in Hudiksvall (H-vall) and Örnsköldsvik (Ö-vik), 1975-1995. Reference line for 1987.

In Lund which is a municipality with about 100.000 inhabitants in the southern part of Sweden, a mediation project was started in 1995 by the local police force in cooperation with the social authorities. One social worker is permanently located in the police station dealing with young offenders. In a study some 30 juvenile offenders, their parents and 14 victims were interviewed about their experience with mediation (Sundberg, 1996). Interestingly enough, about 40 percent of the offenders said that they had participated in mediation because their parents wanted them to and one-third said that they participated against their will. On the other hand, all juvenile offenders said that it had been embarrassing and shameful to meet the victim. None had found the meeting pleasant. More than two-thirds of the offenders said that they had reached a better understanding of the consequences of their behaviour. It is of course possible that some adolescents may have answered these questions in a socially desir-

able direction. Half of all victims came to the meeting as a representative of a private company or organisation, and they were, according to Sundberg (1996), not as good as individual victims in explaining their frustration and anger caused by the crime.

In Västerås which is a medium-sized Swedish municipality, two different programs are in operation representing two rather different styles of mediation. The first one is a nonprofit private initiative sponsored by insurance companies and McDonald's, among others. The program focuses on youths who have committed property crimes. The second program is conducted and financed by the social authorities with specific focus on violent young offenders. In the latter program, "Duvan" (started 1995), the overall aim is to reduce violent crime among juveniles and at the same time help the victims. Mediation is just one component of the program. The young offenders make an educational visit to the local prison to meet an inmate and they also visit a hospital to get information about the deleterious effects of violent crimes. In a report from the "Duvan" program it is concluded that none of the 20 young offenders of violent crimes, who have participated in the program, have relapsed into violent crimes within a period of 22 months. The authors claim that they, by observing the victims' reaction after the mediation session, know that most of the victims are satisfied and relieved after their meeting with the offender (Håkansson & Åhlander, 1996).

In the nonprofit private program, "Revansch" (started 1994), the main goal is to minimise recidivism among young offenders. In an evaluation of the program, 41 young offenders who entered the program during a period of about ten months (between February and December 1994) were included in the analysis (Forsén-Lindell & Gaal, 1995). Eleven of these offenders, or 27 percent, relapsed into crime (detected by the police) within a period ranging from 6 to 18 months. According to official statistics, 43 percent of young offenders found guilty of criminal offences in 1989 relapsed into crime within a three-year period. Due to the small group of offenders included in the study from Västerås, the limited time period investigated, and the reference data, no firm conclusion about the impact of the mediation program on recidivism can be drawn. All in all, it is evident that people who work with the mediation programs in Hudiksvall or Västerås are strongly convinced about the impact of mediation on recidivism rates. Again more research with better designs is strongly needed.

Mediation in Uppsala

In March 1995 a mediation program was started in Uppsala, which is a fairly large urban municipality located 70 km north of Stockholm with about 180.000 inhabitants. The mediation program is run by the social welfare office in cooperation with the public prosecutor authority and the police. In March 1997 the council of Uppsala decided to permanent the program. Over an 18-month period 62 juvenile offenders between the ages 12 and 19 have participated in mediation with 49 victims. The average age of the offenders was 15. The most common offense was criminal damage, followed by theft from or of vehicles. About 33 percent (or 21 individuals) had committed a violent crime (i.e. assault, threat or robbery). Since Uppsala has a crime rate and structure that is very similar to the country as a whole it has been chosen as the research site for our project on restorative justice in Sweden.

In a qualitative pilot evaluation, financed by the Criminal Victims Compensation and Support Authority (Svanberg, 1996), 12 victims were interviewed about their experiences from mediation. Another ten victims who had not been involved in mediation were also interviewed. Three specific questions were investigated: (i) how did the victims experience the practical

procedure of mediation?; (ii) did the victims feel more involved in the mediation procedure than in the traditional legal procedure?; and (iii) did the victims feel that the conflicts were solved after the meeting?

In her interviews Svanberg (1996) found that the main reason for the victims to participate in mediation was that they wanted to help and correct the young offender. Nearly all of the interviewed victims perceived mediation as an offender oriented measure; although they expected the offender to pay them back for material damage. When asked about any preparation before the meeting several victims said that they were poorly informed about the procedure and what they could expect of the mediation session. For example, some of them did not believe that they could ask questions about details of the crime since the police investigation was still going on. Victims who also participated in the traditional legal procedure, and thus had possibility to compare the two situations, claimed that they were even more poorly informed about the trial and the court procedures. This is also the impression from the control group.

According to the victims the best part of the program was to meet the offender, to find out who had committed the crime. On the other hand, those victims for whom the crime was considered as a more serious conflict (those who felt angry, depressed or afraid after the crime), did not, to the anticipated extent, feel that the conflict was solved after the mediation session. The overall conclusions of the interviews are that if the agreed amount of money is paid to the victim, it seems easier to forget the crime and forgive the offender. When the offender neglects the agreement, the victim felt violated one more time and the conflict risked to be even more evident. Therefore, it is very important to inform the victims about the mediation procedure and see to it that the agreement reached at the session is fulfilled. Since this pilot investigation includes very few victims, a replication with a larger sample is indeed needed.

Youth Violence in Uppsala: Mediation as problem-solving

Youth violence is of great concern in Sweden today, and has been for the last decade at least. The number of juveniles sentenced of violent crimes has, for example, doubled over a period of 15 years. Victim-offender mediation for these types of crime has been suggested as one way to deal with the problem. If anything, violence is clearly a form of conflict between two or more individuals and efforts to solve their dispute through a meeting could be rewarding.

Within the project on restorative justice in Sweden we are now collecting data on all juveniles between the ages of 15 and 17 recorded for violent crimes (assault, threat or robbery) in 1995 and 1996 in Uppsala. The purpose of the study is to describe: (i) various characteristics of the offenders and the victims (e.g. family background, school behaviour, nationality, prior recorded delinquency); (ii) where and when the offense(s) occurred; (iii) what sanction the offenders received; and (iv) the percentage of offenders participating in mediation and the result of the meeting. As a background description Table 2 presents the number of young offenders sentenced of a violent crime, and the principal sanctions, since the mid-70s.

The number of young people convicted of violent crimes in Uppsala has increased substantially between 1975 and 1994. During the first period (1975-1979) on average 11 adolescents were convicted each year whereas the number for the last period (1990 to 1994) is 42. Considering the number of young people in this age range will not change the pattern (in 1975 and 1994 the number of 15-17 year olds in Uppsala was 4.680 and 5.934, respectively). The same trend can be found at the national level as well.

Table 2. Number of young persons (15-17 years) in Uppsala found guilty of violent criminal offences by principal sanction

Year	Total	Principal Sanction in Percent					
		IP	CS	SWT	FI	FP	WP
1990-94	209	7	2	44	20	10	16
1985-89	128	2	8	28	28	15	19
1980-84	139	4	2	28	28	20	17
1975-79	55	7	9	42	20	9	13

IP = Imprisonment or probation, CS = Conditional sentence, SWT = Social Welfare Treatment, FI = Fines, FP = Fines by a prosecutor, WP = Waiving of prosecution

Regarding the principal sanctions, about a fifth of the cases in the first period were decided by the prosecutor whereas the corresponding number during the 1980s was between 35-40 percent. In the 1990s the pattern of sanctions is more similar to the later part of the 1970s than to the 1980s; for instance, more juveniles are convicted by court. One of the more interesting results found in Table 2 is that in the 1990s the most common decision by the court is surrendered for care by the social welfare authorities. For quite some time this form of alternative sanction has been severely criticised in Sweden. A recent proposal from the government is that the court should be able to decide for how long and what type of treatment the offender should be given (Ds 1997:32). Fines, either by the court or by the prosecutor make up 30 percent of all cases during the 1990s whereas in the 1980s more than 40 percent of the offenders received fines.

Summary and Conclusion

In this short research note we have pointed out that the sanction system for young offenders in Sweden slowly but surely is adding a new measure to the already existing seven alternatives. Confrontation and mediation between a crime victim and his perpetrator in order for the latter to repay his debt to the harmed individual or organization - and to the community as a whole - is now becoming a supplementary or alternative response within the judicial system.

In Sweden every year more than 1.1 million crimes are reported to the police, almost a fifth of the population are victimized of a crime and 100.000 people are suspected by the police. The criminal justice system costs about 22.000 million kronor annually. To what extent will mediation be able to affect these figures? Even if all apprehended young offenders were confronted with their victim(s), it is at this point unclear what impact this would have on, for instance, the overall crime rate. To judge from current evidence many victims may feel better after meeting their perpetrator but this finding is often based on rather narrow research with small sample sizes. About the effect on recidivism we know at this point almost nothing. At the same time it should be pointed out that we simply do not know what form of sanction is the most appropriate for making offenders stop committing crimes. In table 3 some possible consequences, of mediation for the offenders, the victims and the community are summarized. Several of these hypotheses will be investigated in a research project on restorative justice.

It is likely that the offender after participating in mediation obtains a better understanding of the negative consequences of a crime for the victim. Learning for example, what trouble the victim may have gone through even after only a minor offence should have some pedagogical

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

value. Moreover, victim-offender mediation gives the young person a chance to apologize and to compensate the injured party. Making the young offender responsible of his behaviour, and also enabling a negotiation about a suitable way for him to repay the victim, may indeed reinforce a positive self-esteem. In the end, if mediation works as intended, the young offender may refrain from committing crime in the future. On the possible negative side, the emotional strain of being confronted with, for example, a professional representative of a supermarket, may exert painful pressure on a young person. The victim or therepresentative may not have all information, or care about the offender's share in the offence, and the agreed compensation may not be proportional to the offender's guilt. The offender may also feel forced to participate either by the police or a social worker or by his parents.

Table 3. Possible Consequences of Victim-Offender Mediation

Consequences for the	Positive	Negative
Young offender	Better understanding of victim's experience Opportunity to compensate. Refrain from further deviant behaviour.	Harsher sanction. Forced to participate. Emotional strain.
Victim	Involved in the conflict. Less fearful. A "face" on the offender.	Time consuming. Emotional strain. "Forced" to participate.
Community	Less fear of crime. Local cooperation. Alleviation of the justice system.	Consuming resources. Unrealistic expectations. Netwidening.

When it comes to the victim, mediation may help to work out the often harrowing experience of a crime, and they will be more involved in their own conflict. It is also more likely that the victim will be better compensated by the offender. In the end it is hoped that the victims will be less fearful after knowing the face of the person who caused them sorrow and anger. On the other hand, the victims may also feel forced to participate, and it may of course also be emotionally painful for the victim to meet the offender. As has been found in numerous studies the victims are often representatives of an organisation and not personally the crime victim, however. Involvement in mediation will definitely take up time and efforts from the victim. Finally, there is a risk of additional injustice to the victim if the offender is not fulfilling his commitment.

For the community at large, victim-offender mediation may be seen as a serious attempt to make people more involved. If nonprofessional mediators are used this may signal that grownups care about young people in the community and that they are willing to help them to solve conflicts. By putting the light on crime victims and making their position stronger in conflicts more resources (economical or other) may be directed towards the victims. Another positive consequence for the community is that there may be an alleviation on the criminal justice system in general. The prosecutors and the courts may for instance only have to deal with the more serious cases if mediation is an alternative measure for juvenile delinquence. Among the possible negative consequences is the fact that mediation will consume resources. At this point it is generally found that additional resources are taken rather than redistributed within the existing budget. It might of course also be the case that more juveniles are treated as delinquents within the criminal justice system.

In an era of high recorded crime rate and an offensive criminal policy, which in general is expensive for the society, alternative intermediate measures are needed. As Walgrave (1995, p. 244) strongly points out "The idea of restorative justice is far more than a hypothesis ... It

is also an ideal of society". However, there is a risk of putting too much hope on new sanctions to tackle social problems. When all is said and done, it is a likely path that victim-offender mediation will be used on a broader scale and, perhaps in a couple of years, formalized in the penal system in Sweden. The assumption that this will solve, or at least reduce, the crime problem is an empirical question, and as stated so often before: more research is needed.

References

- Ashworth, A. (1996). Some Doubts about Restorative Justice. *Criminal Law Forum*, 4: 277-299.
- Braithwaite, J. (1989). *Crime, Shame and Reintegration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BRÅ 1997. *Nytt straffsystem. Idéer och förslag*. BRÅ Rapport 1997:7.
- Christie, N. (1975). *Hvor tett et samfunn?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Christie, N. (1977). Conflict as Property. *British Journal of Criminology*, 17: 1-15.
- Christie, N. (1982). *Pinans grænser*. Almqvist & Wiksell Förlag.
- DS 1997:32. *Påföljder för unga lagöverträdare*.
- Dullum, J. med enkelte bidrag fra Christie, N. (1996). *Konfliktrådene*. Institutt for Kriminologi, Universitetet i Oslo.
- Etzioni, A. (1993). *The Spirit of Community*. New York: Crown Publisher.
- Falck, S. (1992). The Norwegian Community Mediation Centers at a Crossroad. In Messmer, H. & Otto, H.-U. (eds): *Restorative Justice on Trial*, p. 131-136. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Forsén-Lindell, L. & Gaal, H. (1995). *Samverkansprojektet Revansh i Västerås: En begränsad utvärdering*. Polishögskolan.
- Håkansson, I. & Åhländer, M.-L. (1996). *Rapport för projektet Duvan*. ProAros, Vårdbas ungdom.
- Lindström, P. (1997). *Rättsväsendet och det goda närsamhället*. Manus. Polishögskolan.
- Messmer, H. & Otto, H.-U. (1992). Restorative Justice: Steps on the Way Toward a Good Idea. In Messmer, H. & Otto, H.-U. (eds): *Restorative Justice on Trial, Pitfalls and Potentials of Victim-Offender Mediation - International Research Perspectives*, p. 1-14. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Riksåklagaren (1996). *Uppdrag att utarbeta en modell för medlingsverksamhet*. Dnr.: ÅD 324-94.
- SOU 1993:35. *Reaktioner mot ungdomsbrott*. Betänkande av Ungdomsbrottskommittén. Del A.
- Statskonsult (1996). *Evaluering av konfliktrådsordningen*. Sluttrapport. Norge.
- Sundberg, R. (1996). *Offer - ung gärningsman skall mötas*. En utvärdering av ett medlingsprojekt i Lund. På uppdrag av Polisen, polisområde Lund.
- Svanberg, K. (1996). *Medling ur brottsofferperspektiv - en utvärdering*. Sociologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Törnqvist, S. (1996). *Medlingsverksamhet för unga lagöverträdare*. En kartläggning av projekt. Ett förslag till modell för medling. Åklagarväsendet Rapport 1996:6. Riksåklagaren.
- Umbreit, M.S. (1995). Holding Juvenile Offenders Accountable: A Restorative Justice Perspective. *Juvenile and Family Court Journal*, 46:31-42.
- Walgrave, L. (1995). Restorative Justice for Juveniles: Just a Technique or a Fully Fledged Alternative? *Howard Journal*, 34: 228-249.

Janne Flyghed
flyghed@mail.tele.su.se
Kriminologiska institutionen
Stockholms universitet
Sverige

Europeiska influenser på nationellt polisarbete

I denna artikel redogörs för ett par betydelsefulla förändringar av svenskt polisarbete med anledning av Sveriges inträde i EU. Det går att spåra en tendens till att traditionellt polisarbete i allt större utsträckning använder sig av metoder som tidigare varit reserverade för säkerhetspolisen. Framför allt gäller det inrättandet av en ny typ av polisverksamhet, den så kallade kriminalunderrättelsetjänsten. En viktig förändring är planerna att låta denna kriminalunderrättelsetjänst få inrätta ett ADB-baserat förspaningsregister. Sådana register har i Sverige idag endast säkerhetspolisen och rikspolisstyrelsens finanspolis rätt att föra. Det finns även anledning att sätta ett antal frågetecken kring de hotbilderna som lanserats som skäl till dessa förändringar av svenskt polisarbete.

Inledning

En av de viktigaste åtgärderna när den fria handeln och företagandet etablerades var att skapa förutsägbarhet. För detta krävdes regler, normer för att avtal skulle följas och äganderätt värnas. Lagstiftningen blev essentiell. För att kunna realisera dessa intentioner om förutsägbarhet krävdes ytterligare ett par viktiga åtgärder. Inrättandet av en instans som med lagens stöd kunde sätta kraft bakom orden, en instans som kunde ingripa mot normbrytarna. Denna uppgift föll på polisen. Därtill krävdes ett rättssystem som kunde döma och straffa, samt en instans som kunde effektuera de ådömda straffen. Dessa instanser - polis, domstol och fängelseväsende - är fortfarande av fundamental betydelse för upprätthållande av marknadens ekonomi.

Förändringar av det ekonomiska systemet får alltid påtagliga effekter på polis- och rättsväsende. Den pågående internationaliseringen av det ekonomiska systemet utgör inget undantag. I det följande skall jag behandla ett antal konsekvenser för svenskt polisarbete försakade av formerandet av en globalt konkurrenskraftig fri europeisk marknad.

Det har alltid funnits ett internationellt inslag i polisens arbete, såväl formellt som informellt. Om inte annat utgör det formella samarbetets äldsta organisation, Interpol, belägg för detta. Vad som är nytt är att internationaliseringsprocessen intensifierats och tagit sig mer konkreta och formaliserade uttryck under de senaste två decennierna. Konstituerandet av EU är en viktig del i denna utveckling. Detta innebär givetvis inte att förändringarna av polisens arbete till fullo kan förklaras med medlemskap i EU. Det vore att hänfälla till graverande förenkling. Däremot går det inte att förneka att utvecklingen påtagligt påskyndats i och med planerna på en gemensam europeisk marknad. En milstolpe i sammanhanget är Maastrichtfördraget 1991. Ett viktigt memento är att formerandet av EU är en i högsta grad pågående process. Därmed sagt att beskrivningar av denna utveckling snabbt riskerar att bli inaktuella. Men trots dessa svårigheter finns det anledning att försöka beskriva konsekvenserna av denna process för svenskt polisarbete. Min tes är att traditionell polis i allt större utsträckning använder sig av säkerhetspolisiära arbetsmetoder. En viktig fråga är om detta möjliggör övervakning av fler

personer än vad som är fallet idag. Föreligger det en risk för net-widening beträffande tvångsmedelsanvändning?

För att kunna diskutera en sådan förskjutning av polisarbetet kan det vara lämpligt att utgå från den ordinarie polisens arbetsmetoder och jämföra dem med de säkerhetspolisiära arbetsmetoderna. Särskild vikt kommer att läggas på uppdelningen mellan proaktivt och reaktivt polisarbete. Därefter redovisas polisarbetet inom EU och dess konsekvenser för nationellt polisarbete. Jag kommer i viss mån beröra vilka hotbilder som presenterats som motiv till förändringarna av det nationella polisarbetet. Frågan är om de påtalade hotbilderna är reella. Och om de nu skulle vara det, är de föreslagna motmedlen effektiva? Båda dessa frågor måste besvaras jakande om det förändrade polisarbetet skall kunna rättfärdigas. Det måste finnas mycket goda skäl för att påtagligt rubba balansen mellan effektiv brottsbekämpning å den ena sidan, och medborgarnas rättssäkerhet och integritet å den andra.

Polisarbetet i teorin

I svensk polisrättslig litteratur talas det om tre huvudformer för polisens verksamhet: preventiv, repressiv och hjälpande verksamhet. (Berggren & Munck 1992,35). Polislagen tar sin utgångspunkt i polisens funktioner och överensstämmer i stort med indelningen inom ramen för polisväsendets verksamhetsplanering. Även om det går att göra en sådan idealtypisk uppdelning mellan dessa olika funktioner, så är givetvis gränsen inte lika skarp i den faktiska verksamheten. För diskussionen i denna artikel är det den sista punkten som är av störst intresse.

1. Förebygga brott och andra störningar.
2. Övervaka den allmänna ordningen och säkerheten.
3. Lämna allmänheten skydd, upplysningar.
4. Fullgöra den verksamhet som ankommer polisen enligt särskilda bestämmelser.
5. Bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal.

Den första punkten gäller verksamhet riktad till personer som inte är föremål för rättsväsendets åtgärder på grund av brott. Framför allt handlar det om skolundervisning och ungdomsverksamhet, brottsförebyggande information, kontakt med allmänheten om brottsrisker m.m.

Punkt nummer två, övervakning, kan delas in i flera undergrupper. Under *allmän övervakning* av ordning och säkerhet faller stationstjänst, områdesövervakning till fots eller med bil, utryckningsverksamhet, speciell övervakning och objektbevakning. *Speciell övervakning* omfattar främst naturskydd, jakt- och fiskekontroll, gränsövervakning, skydds- och kontrollområden. *Objektbevakning* gäller offentliga tillställningar, statsbesök, värdetransporter och ambassader. Därtill kommer trafikövervakning, främst bil- och motorcykelpatrullering men även övervakning med helikopter. "I övervakningens natur ligger att den som regel sker öppet." (Berggren & Munck 1992,39). Undantaget är t.ex. hastighetskontroller, där det ligger i sakens natur med slutenhet. Såväl punkt ett som två är klart proaktiva till sin karaktär.

Den hjälpande verksamheten under punkt tre, är en del av serviceverksamheten. Här finns såväl proaktiva inslag - skydd och upplysningar, som reaktiva - hjälpåtgärder vid olyckor och katastrofer.

Inom området för allmän förvaltning, den s.k. polismyndighetsverksamheten, hamnar åliggandena under punkt fyra. Det gäller bland annat om kontroll av vapen och sprängämnen; tillstånd för skrothandel eller hotellrörelse, offentliga tillställningar, nyttjande av allmän plats; passärenden; myndighetservice (delgivning och handräckning); tvångsfrigripanden enligt socialtjänst- och sjukvårdslagstiftning; förpassning till kriminalvårdsanstalt. Som framgår är denna del av polisarbetet såväl proaktivt som reaktivt och verksamheten är av stor omfattning.

Under den femte punkten faller spaning och brottsutredning. Dessa moment kan delas in i upptagande av brottsanmälan, brottsspaning, kriminalteknisk undersökning och brottsutredning. I huvudsak handlar det om reaktiv verksamhet. Beträffande spaningsverksamheten är det viktigt att skilja själva förundersökningen, som är reglerad i 23 kap. RB, och stadiet före förundersökningen. Den sistnämnda verksamheten är i huvudsak oreglerad. Detta skede före förundersökning kännetecknas av att någon konkret uppgift om att ett bestämt brott har begåtts inte föreligger. Polisen skall genom *spaning* skaffa fram underlag för sådan misstanke. Detta stadium före den egentliga spaningen brukar benämnas *förspaning*. Det handlar således inte om att utreda om förundersökning skall inledas eller ej. "Verksamheten går istället ut på att insamla, bearbeta och analysera informationer som kan ha betydelse i ett framtida spanings- och utredningsarbete." (Berggren & Munck 1992, 40). Det är det proaktiva inslaget i spaningsverksamheten. Tidigare användes termen underrättelseförfarande för detta förundersökningens förspaningsstadium.

Säkerhetspolisiärt arbete

Säkerhetspolisens verksamhet utgör en mycket speciell del av polisarbetet. Inledningsvis är den omgärdad av mycket större sekretess än den traditionella polisen. Insynen är sämre, till exempel specificeras inte SÄPO:s budget i statsanslagen utan där redovisas endast en totalsumma för verksamhetens kostnader. Det brottsförebyggande arbetet spelar "en mer framträdande roll i SÄPO:s verksamhet än vid annat polisarbete; för SÄPO gäller det att i första hand avslöja en spion eller terrorist redan *innan* något brott har begåtts". (SOU 1990:51, 65). Vid traditionell brottslighet finns det oftast ett offer som anmäler ett brott. Polisens uppgift blir att försöka hitta den som begått brottet. Vad beträffar flertalet brott mot rikets säkerhet - sådan brottslighet som av tradition säkerhetspolisen sysslat med - saknas för det mesta ett anmälande offer. Säkerhetspolisen har därför inte enbart till uppgift att finna brottslingen. Först och främst måste den hitta brottet. Har över huvud taget ett brott begåtts? Ett av säkerhetspolisens klassiska problem i det sammanhanget är därför *timing*. Det vill säga förmågan att gripa en misstänkt spion vid rätt tidpunkt. Slår man till för tidigt finns det risk för att bevismaterialet inte håller för en fällande dom. Väntar man för länge kan det hända att spionen hinner gå under jorden, i många fall för att avvika till det land som verksamheten gynnat. (Se Flyghed 1992, 266f). För att kunna spåra, och därmed förhindra, denna typ av brottslighet krävs möjligheter till förspaning och andra okonventionella spaningsmetoder. Okonventionella spaningsmetoder - som provokation, infiltration, agentverksamhet, desinformation - är därför metoder som främst förekommer hos säkerhetspolis och underrättelsetjänst. (Se t.ex. SOU 1988:16; 1989:18 och 1990:51 samt Töllborg 1991). "Brottsutredningar i vanlig mening är således av mindre betydelse i SÄPO:s arbete". (SOU 1990:51, 65).

Med de säkerhetspolisiära arbetsmetoderna i beaktande framkommer ett problem med den konventionella indelningen av polisarbetet i preventiv, repressiv och hjälpande verksamhet. Den preventiva verksamheten kan uppenbarligen innehålla repressiva element, framför allt

den säkerhetspolisiära förspaningen. Det förefaller därför vara lämpligare att dela in polisens arbete enligt följande fyrfältstabell.

	PROAKTIV	REAKTIV
Repressiv	SÄPO	"Öppna polisen" / SÄPO
Icke repressiv	Öppna polisen	Öppna polisen

Figur 1. Principiell indelning av polisarbete

Uppenbarligen är säkerhetspolisiärt arbete i större utsträckning präglad av proaktiv verksamhet än vad som är fallet vid det öppna traditionella polisarbetet. Därtill är det proaktiva inslaget inom den öppna polisens verksamhet huvudsakligen inte av repressiv karaktär. Å andra sidan är den reaktiva rollen större hos den öppna polisen. Vad det gäller den proaktiva verksamheten sysslar vanlig polis främst med spaning, och endast i mindre utsträckning med förspaning. Undantaget utgörs av de tillfällen då den öppna polisen (främst vid telefonavlyssning) använder sig av så kallad överskottsinformation, det vill säga information som berör andra förhållanden än vad som föranlett kontrollen. Säkerhetspolis däremot är så gott som uteslutande sysselsatt med förspaning. I det traditionella polisarbetet handlar det främst om att ingripa vid pågående eller redan begångna brott. Den säkerhetspolisiära verksamheten består till stor del av informationsinhämtande och registrering av misstänkt brottslighet. Det handlar om uppgifter av *förspaningskaraktär*, det vill säga information om personer som kan misstänkas för att någon gång i framtiden begå brott. De övervakas som potentiella brottslingar. Brottsligheten riktar sig företrädesvis mot staten eller dess förgreningar (myndigheter m.m.). Säkerhetspolisens arbete rör sig i stor utsträckning kring det svårpreciserade begreppet "rikets säkerhet". När tillräckliga belegg för ingripande föreligger överlämnas ärendet till ordinarie polis. Även om arbetsområdena i viss mån överlappar varandra, föreligger det på det idealtypiska planet klara olikheter i arbetsuppgifter mellan säkerhetspolisiärt arbete och vanligt polisarbete.

Säkerhetspolisen har alltid haft större (legala) möjligheter att använda tvångsmedel. De har befunnit sig i tvångsmedelanvändningens ytterområden, eller vid tvångsmedelsanvändningens front om man så vill. I Sverige är det till exempel säkerhetspolisen som sköter all form av televlyssningen. Även den öppna polisens avlyssningsärenden verkställs av säkerhetspolisen. Den konventionella polisens tvångsmedelsanvändning är mer begränsad. Då de i mindre utsträckning sysslar med exceptionella hot av typen hot mot rikets säkerhet och liknande, är deras tvångsmedelsanvändning hänvisad till lagstiftningens grundstadganden. (För svensk del rättegångsbalken.). För säkerhetspolisen finns flera legala tillägg vad beträffar möjligheterna att använda tvångsmedel. Bland dessa kan nämnas personalkontrollkungörelsen (SFS 1969:446), instruktionen för RPS (SFS 1989:773, främst 4-5§), säkerhetsskyddsförordningen (SFS 1990:217) samt lagen om särskild utlänningskontroll, den s.k. terroristlagen (SFS 1991:572). Därtill kommer de hemliga regleringsbrev som regeringen utfärdar (SOU 1990:51, 49).

Den tes som kommer att drivas här är att det svenska medlemskapet i EU lett till en förskjutning av svenskt polisarbete mot den proaktiva repressiva verksamheten. Huruvida detta skett på bekostnad av det icke repressiva arbetet faller utanför ramarna för denna artikel. Här skall endast göras ett försök att konstatera om det över huvud taget skett en sådan förskjutning. Med detta i åtanke är det dags att gå över till att beskriva EU-projektets faktiska konsekvenser för polisarbetet.

EU-projektet

Det europeiska projektet är baserat på fyra friheter. Fri rörlighet av kapital, tjänster, varor och personer. Den fria rörligheten av personer gäller dock inte alla, utan endast personer som är att definiera som arbetskraft. Det var grundläggande även inom det tidigare EEC-samarbetet. (SOU 1971:35,51). Huvudsyftet med den fria rörligheten var redan då att få till stånd en fri gemensam marknad inom Europa. Tanken var då som idag att avveckla gränskontrollen för att få till stånd en marknad som är konkurrenskraftig i ett globalt perspektiv.

Utgångspunkten är att den fria rörligheten av personer befaras bli en problematisk konsekvens av att gränskontrollen avvecklas. Fri rörlighet av arbetskraft riskerar att leda till främst två negativa effekter. Dels en stark ökning av oönskad immigration, dels en dramatisk ökning av grov organiserad brottslighet. Den konkreta brottslighet som främst figurerat i debatten är olika former av "organiserad brottslighet", främst sådan förknippad med narkotikabrott, terrorism och människosmuggling. (Clutterbuck 1990; Dinkelspiel 1993; RPS 1994,7; Eriksson 1995; Gradin 1995, 1996a, 93, 1996b och 1996c). På ett mer övergripande plan har man hänvisat till en "öststatsmaffia" med starka intressen av att utvidga sina marknadsandelar. (RPS 1993; Brekke 1993; Jonson 1993, 63-64; Danielsson 1993 och 1996)¹. Hur skall dessa hotbilder kunna bemötas utan återinförande av traditionella gränskontroller?

Kompensatoriska åtgärder

I en svensk utredning; *Skyddet vid den inre gränsen*, behandlas detta problem. Utredarna framhåller att det principiella förbudet mot *kontroll* vid inre gränser inte innebär "att dessa gränser förlorar sitt intresse från polisiär och tullmässig synpunkt. Myndigheterna får nämligen utöva verksamhet i anslutning till gränsen under samma förutsättningar som överallt annars i landet. Verksamheten får dock inte ha formen av gränskontroll." (SOU 1994:131, 180-181) Det blir tillåtet att utöva kontrollverksamhet i *anslutning* till gränsen, men den får inte ha *formen* av gränskontroll. Den får ta sig andra uttryck, det krävs andra, nya, åtgärder. Dessa nya åtgärder har kommit att kallas *kompensatoriska åtgärder*, det vill säga åtgärder som syftar till att minimera skadeverkningarna av rivna gränser. De skall kompensera den kontrollförlust som inträder vid gränslöshet. Personkontrollen vid den inre gränsen kan inte avskaffas förrän de "kompensatoriska åtgärderna införts och utvecklats till en tillfredsställande effektivitet både i Sverige och i andra länder". (Ibid., 182). När väl dessa problem är lösta kommer skyddsnivån vid våra gränser till och med att "ligga på en högre nivå jämfört med i dag", enligt utredarna. (Ibid, 287). De svenska utredarna tillstår paradoxalt nog att konsekvensen av det europeiska gränsvandets i förlängningen blir ännu starkare gränskontroll än vad som är fallet idag.

Det finns fem huvudsakliga kompensatoriska åtgärder: 1. En mycket stark kontroll vid EU:s yttre gräns; 2. Samordnad flyktingpolitik; 3. Utökat polisiärt datasamarbete; 4. Inrättandet av en sameuropeisk polis, Europol; 5. Kriminalunderrättelsetjänst.

1. Kontroll vid den yttre gränsen

Det står klart att Europa kommer att kringgärdas av en mycket välbevakad yttre gräns. Principerna för denna kontroll preciseras i den så kallade yttre gränskontrollkonventionen som antogs 1991.² Den är - i likhet med så många andra överenskommelser i EU-sammanhang - ett mellanstatligt instrument och således inte en del av EU-rätten. Därmed står den utanför EU-parlamentets kontroll. Konventionen omfattar bland annat:

- de villkor inresande skall uppfylla för att släppas in
- en spärrlista över tredjelandsmedborgare som inte är önskvärda inom medlemsländernas territorium
- regler för hur man skall avgöra vilka länder vars medborgare skall vara visumpfiktiga samt hur visum skall utfärdas. Den aktuella listan över visumpfiktiga länder upptar 126 stycken. Främst handlar det om länder från tredje världen och länder från östeuropa. (Mathiesen 1996, 12). Personer från dessa länder får stora svårigheter att ta sig in i gemenskapen.
- bestämmelser om transportföretagens skyldigheter i samband med inresor från länder utanför EU. Konkret innebär det att en stor del av kontrollansvaret läggs på flyg- och järnvägsbolagen. Medlemsstaterna är skyldiga att införa regler om detta i sin nationella lagstiftning.

Om en asylsökande har passerat ett så kallat "säkert" tredje land (dvs. ett land utanför EU där vederbörande inte riskerar förföljelse)³ innan ankomsten till EU, så kommer han/hon att skickas tillbaka dit med motiveringen att det gått att söka asyl där. Det innebär att det endast är de som anländer till EU direkt med flyg från det land de flytt ifrån, som kan bli aktuella för asyl inom EU. Detta har resulterat i att de tredje-stater som omger EU blivit buffertzoner som drabbats av, vad Rolf Gössner kallat, "smutsarbetet att sköta den oaptliga gränskontrollen". (Gössner 1995a, 284). För detta ändamål har Tyskland betalat sina östliga grannar Polen och Tjeckien hundratals miljoner D-mark. Tyskland har finansierat en kraftig upprustning av den polisiära och tekniska gränskontrollen i dessa länder. Därtill har dessa ekonomiska medel gjort att Polen och Tjeckien åtagit sig att ta hand om återsändandet till respektive hemländer av de människor som sökt sin tillflykt till EU. (Gössner 1995a, 283-284). "Migrationsproblemen övertas av staterna som ligger öster om Tyskland." (Gössner 1995a, 284). Det rika Europa kan på så vis köpa sig fritt från obehaget att avvisa flyktingar. Antalet asylsökande i Europa har också enligt EU-kommissionens statistikmyndighet, Eurostat, sjunkit med tolv procent under första halvåret 1996. För Sverige var nedgången 43 procent vilket endast överträffades av Italien med en 63-procentig minskning. Detta tredje-landstänkande gör att skyddet för flyktingar blir mer beroende av vilken färdväg de asylsökande tagit än skälet till deras flykt.

2. Harmonisering av flyktingpolitiken

En direkt följd av den hårdbevakade yttre gränsen är harmonisering av flyktingpolitiken. (Se t.ex. Brochmann 1992; Delle Donne 1995, 25f, 104, 107; Webber 1995; Mathiesen 1996). Detta framgår explicit av Maastrichtfördraget (Artikel K1) samt den deklaration som avlämnades i anslutning till Maastrichtfördraget (Deklarationen finns refererade i UD 1992:3, 47). För att underlätta denna harmonisering finns det planer på ett databaserat register för asylsökande, EURODAC. Där skall medlemsstaterna registrera "the fingerprints of every foreign national of at least 14 years of age who applies for asylum and shall promptly transmit to the Eurodac data files the images of the fingerprints together with (other) data". (Article 4 Draft convention concerning the establishment of the EURODAC, ref. 6545/96.). Men detta är inte det enda dataregister som inrättats inom EU-samarbetet.

3. Fler dataregister

I de kompensatoriska åtgärderna ingår ytterligare ett antal dataregister: CIS, SIS, EIS och SIRENE. CIS (Custom Information System) är tullens speciella dataregister. Efter påstötningar från generaltullstyrelsen föreslås i en promemoria från februari 1997 att detta register även skall innefatta förspaningsuppgifter, det vill säga uppgifter som inte är baserade på miss-

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

tanke om ett faktiskt brott. Ett av skälen är att brottsbekämpningen inom EU skall fungera friktionsfritt. (Ds 1997:2). Jag återkommer till den generella problematiken kring förspansningsregister i avsnittet om kriminalunderrättelsetjänsten.

SIS (Schengen Information System) innehåller standardiserad basinformation (ålder, kön, nationalitet, begången brottslighet, m.m.), men även uppgifter om utlännning som "utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller statens säkerhet". (Artikel 94 Schengenkonventionen). Att någon "utgör ett hot" behöver inte innebära att vederbörande är föremål för konkret misstanke om brott. Schengenkonventionen⁴ uppställer inga hinder för politisk registrering och övervakning. Torgil Thornqvist vid svenska RPS framhåller att man med hjälp av SIS kan "efterspana stulet gods samt bevaka, omhänderta eller gripa efterspanade eller oönskade personer" (Ulltin 1996). I varje medlemsland finns en nationell enhet, NSIS (National Schengen Information System), och i Strasbourg finns en central teknisk stödfunktion, CSIS (Central Schengen Information System) placerad (Ulltin 1996). Enligt det tyska inrikesministeriet var 30 000 datorer uppkopplade till SIS i september 1995. I den första årsrapporten över tillämpningen av Schengenavtalet framkommer att i mars 1996 innehöll SIS närmare 4 miljoner "lagrade upplysningar" (*entries*). (Statewatch 3/1996, 20). Sjuttio procent av upplysningarna gällde oönskade främlingar. (Mathiesen 1996, 18). SIS kommer, när väl den yttre gränskonventionen är ratificerad, att ersättas med EIS (European Information System).

SIRENE (Supplement Information Required for the National Entity) är ett register i vilket det finns ytterligare, kompletterande, information till SIS. Varje medlemsstat skall upprätta ett nationellt SIRENE-kontor "med uppgift att kommunicera upplysningar och framställningar om olika polisiära undersökningsåtgärder med SIRENE-kontoren i övriga medlemsstater" (Ulltin 1996). I SIRENE finns det möjligheter att lagra icke-standardiserad information, så kallade mjuka data, om icke misstänkta personer.

Alla dessa datasystem kommer att kunna samköras. Den stora frågan är vem som skall avgöra vad som är att klassa som betydelsefull information, information som är relevant för registrering. Någon klarhet på den punkten är det mycket svårt att få.

4. Europol

Europols framväxt är belysande för ett genomgående problem beträffande de kompensatoriska åtgärderna - bristen på demokratisk insyn. Riktlinjerna för Europol har dragits upp i hemlighet. I likhet med andra kompensatoriska åtgärder har förarbetet bedrivits i den så kallade TREVI-gruppen (TREVI=Terrorisme, Radicalisme et Violence Internationale). TREVI har ända sedan den konstituerades 1976 arbetat på mellanstatlig nivå, vilket gjort att den stått utanför EU-parlamentets kontroll. Där har medlemsländernas justitie- och inrikesministrar diskuterat kontrollstrategier i det framtida Europa. Såväl TREVI som Schengen-gruppen har haft en mycket stor betydelse som "trendsättare" (blue-print for action) för de nya kontrollmetoderna (Spencer 1995, 55f, 69 och 158). Det förslag till sam-europeisk polis som antogs i Maastricht 1991 var förberett och framtaget av TREVI. Det första konkreta steget togs i juni 1993 i Köpenhamn då TREVI-ministrarna beslöt att inrätta Europol Drug Unit (EDU). I oktober samma år beslöts att EDU skulle ha sitt kontor i Haag i Holland. Inledningsvis skulle EDU enbart arbeta med internationell droghandel, men efter hand har arbetsuppgifterna expanderat. Tre nya uppgifter - handel med radioaktiva ämnen, flyktmuggling och illegal fordonshandel - tillkom i mars 1995. I december 1996 beslöts att EDU även skall få syssla med "traffic in human beings" (Statewatch no.6/1996, 17). Men

ännu är inte EDU-konventionen ratificerad. Ett av problemen är att Italien och Grekland inte har någon dataskyddslag vilket krävs av dem som skriver under konventionen (Statewatch no.3/1996, 19).

I Haag sitter nu Europol-chefen Jürgen Storbech och sköter verksamheten tillsammans med närmare ett hundratal anställda. Det fortsatta arbetet med att realisera Europol har av TREVI-ministrarna ålagts en arbetsgrupp med namnet *TREVI ad hoc Working Group on Europol*. Detta innebär på intet vis att insynen för EU-parlamentarikerna blivit bättre. I en resolution från den 14 mars 1996 konstaterar EU-parlamentet att det fortfarande finns mycket att önska vad beträffar information och insyn. Detta har påtalats av olika EU-parlamentariker vid ett flertal tillfällen tidigare (Se t ex. dokument A3-0058/94, 17 och van Outrievé 1996, 36). Våren 1996 krävde de återigen att i god tid få uttömmande information rörande alla aspekter och nivåer av Europolis aktiviteter (EU-dokument A4-0061/96). Under debatten hävdade den socialdemokratiska ledamoten Schulz att det handlade om ett "olagligt realiserande" av Europol, då parlamentet på intet vis deltagit i förarbetena till konventionen. "After having presented us with *faits accomplis*, the Council will possibly graciously take note of what we will decide today. This is not a democratic behavior!", påtalade han (Fortress Europe no.42). Kriminologiprofessorn Lode van Outrievé har fem års erfarenhet som belgisk EU-parlamentariker och han beskriver beslutsfattandet på följande vis: "Decision-making concerning police cooperation takes place in an occult and undemocratic way, even though final settlements are through Conventions" (van Outrievé 1996, 35. Se även Spencer 1995, 158). Problemet med den demokratiska kontrollen av Europol har även tagits upp av Europolchefen Jürgen Storbech. Han har framhållit att den faktiska verksamheten är mer omfattande än vad man ger sken av. "Det finns en politisk vilja att tona ner det hela för att ge intryck av att Europol-samarbetet föregår på en lägre nivå än det redan gör" (Pade 1995). Men det förhindrar inte att han såväl hoppas som tror på en sammanslagning av Schengen och Europol inom några år (Jonassen 1996).

Den bristfälliga kontrollen har även berörts av norska justitiedepartementets specialrådgivare i europeiskt polissamarbete, Stein Ulrich. Han menar att polissamarbetet kommit mycket längre än det rättsliga samarbetet. Därmed sagt att de verkställande maktinstanserna lämnat den lagstiftande makten på efterkälken. Det nuvarande samarbetet är till stor del ett utomrättsligt samarbete (Ulrich 1994, 164).

Att Europol skall få operativa befogenheter är något som flitigt förnekats. Bland annat har den svenske justitieministern Laila Freivalds påtalat att "Europol inte skall ha någon egen spaningsverksamhet och inte heller ha några operativa befogenheter" (Freivalds 1996). Mot detta något EU-foriska uttalande kan man ställa ett flertal europeiska akademiker, poliser och även EU-politiker. CF Rüter, professor i straffrätt vid Amsterdams universitet, har sagt att det vore naivt att tro att Europol endast blir en central för utväxling av information. "Det långsiktiga målet är att upprätta en egentlig polisstyrka med exekutiva befogenheter" (Pade 1995). Detta har sedermera bekräftats även av medlemsstaternas representanter. I "the Presidency Conclusions" från EU-mötet i Dublin i december 1996 står att "Europol should have operative powers working in conjunction with the national authorities" (Statewatch no.6/1996, 16). I det perspektivet är det enligt Rüter mycket oroväckande att Europol står utanför parlamentarisk kontroll i och med att endast Europol har kontroll över den centrala registreringen av förbrytare. Det senaste bidraget kom från den svenske chefsförhandlaren Gunnar Lund vid regeringskonferensen i Bryssel i april 1997, där han tillhörde dem som pläderade för att Europol skall få "utökade operativa funktioner" (Dagens Nyheter 97-01-29).

Europol kommer även att ha ett eget databaserat analysregister. Detta register skiljer sig från de ovan nämnda SIS (EIS) och SIRENE då det är omgärdat med större säkerhet och omgivet av större sekretess. Även utomeuropeisk polis kan hämta information därifrån vilket, åtminstone på papperet, inte är möjligt ur SIS och SIRENE. Vad innehåller då detta analysregister? Ja, förutom basdata av typen namn, alias, ålder, nationalitet, dokumenterad brottslighet så kommer det att kunna tillföras även andra uppgifter. Till exempel skall det enligt Europolkonventionen vara möjligt att registrera "possible future witnesses and victims, contacts, associates and informers" (Article 10.1.). Ett förslag daterat 24 juli 1995 (dokument 9205/95) omfattade bland annat raslig härkomst (*rassische Herkunft*), politisk åskådning, religiösa eller andra övertygelser och uppgifter om sexuallivet (*angaben zum Sexualleben*). När detta påtalades i den svenska debatten (se t.ex. Flyghed 1996a och 1996b) framkom att dessa skrivningar hade preciserats. I ett nytt förslag till riktlinjer för detta analysregister daterat 15 november 1995 (dokument 9205/1/95) har ovanstående kriterier ersatts med "personal circumstances" och "lifestyle" (artikel 4). Detta utgör inte någon precisering, snarare tvärtom. De ovanstående uppgifterna rörande ras, politisk åskådning och sexuell läggning rymms utan problem inom dessa oprecisa begrepp. Två månader senare kommer ett nytt förslag (dokument 4038/1996, 4 januari 1996). Där har "personal circumstances" och "lifestyle" ersatts med "lifestyle, routine and movements" (artikel 4 punkt 1e). Återigen således en mycket vag skrivning. Av artikel 5 framgår att det inte är tillåtet att samla personuppgifter enbart på grundlag av den registrerades ras, politiska åskådning, sexualliv, religiös eller annan tro, medlemskap i rörelser eller organisationer. Det är med andra ord tillåtet att lagra sådana uppgifter om det görs i samband med andra uppgifter. Det handlar således inte om något kategoriskt förbud, snarare öppnar man för möjligheten.

I diskussionen om Europols analysregister framkommer ett annat generellt problem: tendensen till att inte enbart utöva repression mot personer som är misstänkta för konkret brottslighet, utan även mot personer som har en viss livsstil. Vi kommer allt längre ifrån registrering av handlingar, olagligt beteende, och allt närmare registrering av potentiella riskgrupper. Från polisens sida har man påtalat betydelsen av att bygga upp "riskprofiler". (SOU 1994:131, 173). Denna typ av registrering bäddar för gråzoner, områden där det inte klart framgår vad som är tillåten respektive otillåten registrering av personer. I en demokratisk rättsstat får det inte råda någon tvekan om var den gränsen går. I förlängningen handlar det om var gränsen går för min integritet som medborgare och statens rätt att kontrollera mitt liv. I synnerhet är detta viktigt då medlemsländerna enligt Europolkonventionen inte bara har möjlighet, utan är skyldiga att bidra med information till Europol (Article 4.3-4).

5. Kriminalunderrättelsetjänst- en polisiär hybrid?

En av de viktigaste kompensatoriska åtgärderna för att minimera skadeverkningarna av det europeiska projektets ambitioner att riva mellanstatliga gränser är kriminalunderrättelsetjänst. Det framgår bland annat i Skyddet vid den inre gränsen (SOU 1994:131. Se även Gränskontroll och gränsformaliteter 1993, 258f. samt SOU 1996:35). Vad är då kriminalunderrättelsetjänst och hur förhåller den sig till traditionellt polisarbete? Kriminalunderrättelsetjänsten är inriktad mot förhållanden som ännu inte är ordningsstörande eller brottsliga (RPS 1994, 22). Tyngdpunkten ligger på "att inhämta, analysera och annars bearbeta samt delge uppgifter om efterlysta eller andra grova förbrytare och om personer som kan misstänkas komma att göra sig skyldiga till grov brottslighet" (SOU 1994:131, 172). Det innebär att kriminalunderrättelsetjänsten skall syssla med vad som ovan benämns förspaning, det vill säga proaktiv verksamhet.

Den absolut viktigaste konsekvensen av att inrätta en särskild kriminalunderrättelsetjänst, blir möjligheten till förspaningsregister.⁵ Detta så kallade analysregister får även innehålla uppgifter om personer som inte har begått brott, eller ens är misstänkta för konkret brottslighet. Sådant ett register får idag endast föras av säkerhetspolisen och rikspolisstyrelsens finanspolis. Det skall vara möjligt att i detta analysregister "föra in uppgifter även om personer som inte kan misstänkas ta befattning med brottslig verksamhet, men som kanske umgås med eller genom affärskontakter eller på annat sätt har anknytning till någon som kan vara inblandad i brottslighet". Det kan med andra ord räcka med att de på något sätt uppfattas som riskgrupp. "Vilka slag av uppgifter som bör få förekomma i ett underrättelsesregister bör dock inte regleras i lag", skriver utredarna (SOU 1996:35, 12). Det skall vara upp till regeringen, eller myndighet som regeringen bestämmer, att utforma sådana bestämmelser. Dock får sådana uppgifter inte registreras om de inte "är nödvändiga för undersökningen" (SOU 1996:35, 12). Vidare framhåller utredarna att vissa uppgifter är så pass känsliga att "det bör framgå av lagen att en person inte får registreras enbart på grund av en sådan uppgift". (SOU 1996:35, 12). Det kan gälla "etniskt ursprung, hälsa eller sexuell läggning, religiös tro eller övertygelse i övrigt eller medlemskap i fackförening" (SOU 1996:35, 12). I och med att det inte finns något uttalat förbud mot att registrera denna typ av uppgifter öppnar man för möjligheten. Det förefaller inte vara alltför svårt att tänka sig kompletterande information som gör att man kan kringgå skrivningen "inte enbart på grund av" (Jämför sådan skrivning i 2 kap. 3§ RF beträffande politisk åskådning). Uppgifterna skall gallras efter ett år - såvida inga nya uppgifter tillkommit. Med andra ord innebär det att så länge nya - även bagatellartade - uppgifter tillförs så kan de registrerade personerna ligga kvar hur länge som helst. Enligt RPS är det därtill absolut nödvändigt att underrättelserna mellan EU-länderna överförs elektroniskt via data. Därför blir det nödvändigt att "föra datoriserade s.k. underrättelsesregister inom polisen. (-) dessa uppgifter ur underrättelsesregister är basen för att bygga upp s.k. riskprofiler" (SOU 1994:131, 173). För detta ändamål har en speciell "gärningsmannaprofilgrupp" knutits till huvudenheten för kriminalunderrättelseverksamhet (KUT). Man har även anställt beteende- och samhällsvetare (Svensk Polis nr.6-7/1995. Se även RPS 1994, 17).⁶

	PROAKTIV	REAKTIV
Repressiv	Förspaning -SÅPOs verksamhet -Kriminalunderrättelsetjänst	-Spaning -Brottsutredning -Tvångsingripande
Icke repressiv	-Undervisning och information -Tillståndsgivning -Övervakning och bevakning -Passärenden -Serviceverksamhet	-Hjälpande: olyckor och katastrofer -Brottsanmälan, ta hand om offer för brott

Figur 2. Polisens faktiska arbetsuppgifter

Vi kan alltså konstatera att kriminalunderrättelsetjänsten har en uttalat proaktiv inriktning där tillgången till förspaningsregister spelar en avgörande betydelse. Att sådana säkerhetspolisiära metoder förs in i den öppna polisens arbete, innebär en dramatiskt förändring av polisens arbete. Konsekvensen blir att man luckrar upp gränsen mellan två tidigare skilda polisverksamheter. Kriminalunderrättelsetjänsten hamnar mitt emellan traditionellt polisarbete och säkerhetspolisiär verksamhet och blir på så vis en polisiär hybrid. I figur 2 har polisens faktiska arbetsuppgifter placerats in i den tidigare presenterade principiella fyrfälts-

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

tabellen. I och med inrättandet av en kriminalunderrättelsetjänst skett en förskjutning hos den öppna polisen mot den repressiva typen av proaktivt arbete.

Utformningen av den svenska kriminalunderrättelsetjänstens verksamhet är i princip identisk med den EU-baserade polisens verksamhet. Likheterna med riktlinjerna för dataregistren kring EU är uppenbar, såväl vad det gäller registrens innehåll och utformning som oklarheten beträffande kontrollen och insynen. Utvecklingen av kriminalunderrättelsetjänst är ett internationellt fenomen (Hebenton & Thomas 1995, 115f). England har till exempel för första gången låtit MI5 blanda sig i traditionell brottsbekämpning. Detta har lett till att NCIS (National Criminal Intelligence Service) fått vidgade befogenheter, till exempel finns en operativ NCIS-enhet sedan den 13 oktober 1995 (Fortress Europe? no.38, 5). Sådana operativa möjligheter ingick inte i 1984 års polislagen. I Tyskland genomfördes 1994 en liknande förändring av Bundesnachrichtendienst (den tyska underrättelsetjänsten) möjligheter att delta i traditionell brottsbekämpning (Fortress Europe? no.21, 1 & no.36, 6).

Nicholas Busch har påpekat att såväl Europokonventionen som Schengen-avtalet bäddar för "a gradual amalgamation of formerly distinct police and secret service tasks by the member states" (Fortress Europe? no.21, 1 & no.36, 6). En sådan glidning från traditionellt polisarbete mot underrättelsetjänst har påtalats av Lode van Outrieve, och han har hävdat att "*police pre-investigations which is judicially not controlled, is expanding enormously!*" (van Outrieve 1996, 36. Kursiv i original). Även Stein Ulrich⁷ har pekat på risken med kriminalunderrättelsetjänstens inhämtande av "mjuka data". För en effektiv kriminalunderrättelsetjänst krävs sådan information, men

"samtidig dreier det seg om meget sensitive persondata, som kanskje aldri holder til noen siktelse og dermed åpen etterforskning. (-) Opplysningene må kanskje lagres, og benyttes i analysarbeid, over lang tid før det eventuelt blir snakk om å slette dem. Man kan sammenligne med overvåkingstjenestens langsiktige arbeid for å avsløre spiner. Behandlingen av denne type informasjon krever meget strenge sikkerhetsregler, og kontroll av at sikkerheten ivaretas." (Ulrich 1994, 182)

Regelverket och kontrollen av säkerhetspolisiärt arbete under de senaste hundra åren ger inte stor anledning till någon överdriven optimism (Se t ex. Flyghed 1992 & 1997 samt Bratholm 1997).

Kriminalunderrättelsetjänsten och dess register är för svenskt vidkommande en direkt följd av Europa-anpassningen. Det framgår i utredningen om *Kriminalunderrättelseregister och DNA-register* (SOU 1996:35). Här föreligger två konkreta skäl. För att Sverige skall kunna ansluta sig till det EU-baserade datasystemet EIS, som bland annat innehåller en spärlista över personer som bör stoppas vid den yttre gränsen (se ovan), krävs ett underrättelseregister. Detsamma gäller arbetet inom Europol. Utan tillgång till dessa mjuka förspaningsuppgifter skulle svensk polis inte ha något att erbjuda sina europeiska kollegor, vilket skulle innebära att de inte får ta del av informationsutbytet.

Ett intressant faktum är att den svenska Rikspolisstyrelsen redan 1991 begärde att få lägga upp ett sådant förspaningsregister. Då fick man nej av lagstiftarna med hänvisning till integritetsproblematiken. Ett sådant register skulle kränka den personliga integriteten i alltför stor utsträckning (dnr Ju91/1133). Men i och med "Sveriges medlemskap i EU och framför allt genom Sveriges anslutning till Europokonventionen" (SOU 1996:35,10) har frågan fått förnyad aktualitet. Trots att integritetsproblemen på intet sätt är lösta kräver ett EU-medlemskap denna form av förspaningsregister. Därtill kommer den skyldighet att "lämna ut

uppgifter som följer av Europokonventionen". Vidare skall regeringen "få förordna om utlämnande av uppgifter i internationella förhållanden i andra fall" ur detta försparingsregister. Med "andra förhållanden" torde avses underrättelse- och säkerhetstjänster utanför Europa (SOU 1996:35, 13).

Hotbilderna

Vad är det då som skall bekämpas med alla dessa kompensatoriska motmedel? I Rikspolisstyrelsens rapport om kriminalunderrättelsetjänst, beskrivs de hot som motiverar inrättandet av denna tjänst. 1. Brottsligheten i det forna Sovjetunionen får konsekvenser för Sverige, 2. "Ungdomsgängbrottslighet" och 3. "organiserad eller systematiserad brottslighet" (RPS 1994, 7). I den sistnämnda kategorin ingår narkotikabrottsligheten och den internationella terrorismen, två hotbilder som hårdlanserats i debatten. Jag utelämnar här ungdomsgängsbrottsligheten, då det som hot i detta sammanhang är svårt att ta på riktigt allvar.

Hotet från den gamla arvefienden i öster blir uppenbarligen aldrig inaktuellt. Innan kommunismen fick agera god fiende var det tsarryssland som gav skrämselflicka. Nu efter kommunismens sammanbrott är det hotet från den ryska brottsligheten, de östeuropeiska ligorna, som står på dagordningen. Men i likhet med flertalet andra hotbilder i denna diskussion så saknas det faktaunderlag. Det är väldigt mycket resonering av typen "det sägs att...", "flera bedömare hävdar...", och så vidare. Men man får aldrig veta på vem som exakt hävdar vad. Var finns siffrorna, statistiken som belägger detta hot? Ibland talas det dock klarspråk. Till exempel vid Nordiska Polisförbundets studiedagar förra året. Där uttalade sig representanter för den finska polisen om hotet från öst. Kriminalkommisarien vid centralkriminalpolisen i Finland, Björn Weckström, sa att "vid en tidpunkt hade vi inflation i ordet östmaffia. Varje cykelstöld i Finland skyldes på 'ryssmaffian'." Matti Krats, ordförande i finska polisfacket, hade svårt att frigöra sig ifrån att den inflammerade debatten om öststatsbrottsligheten "egentligen hade sin förklaring i att det vid tillfället pågick en politisk diskussion om att minska antalet poliser i Finland rejält. Det var på något sätt lägligt att beskriva läget som mera hotfullt än det kanske i verkligheten var". Enligt honom skulle således östhotet handla om ett renodlat fall av moralisk panik (Håkansson 1994).

Ett annat faktum som hotbildsskaparna bortsett ifrån är den befintliga brottsligheten i medlemsländerna. Här finns redan ett antal aktörer som inte helt frivilligt släpper ifrån sig marknadsandelar. Av debatten verkar det som att Sverige är ett kriminellt vakuum som bara väntar på att invaderas. Så är inte fallet. Här finns redan organiserad brottslighet med internationella förgreningar. Det är med andra ord inte helt oproblematiskt för nya intressenter att etablera sig. Öststatsbrottsligheten har troligtvis fullt upp med att slåss om de inhemska marknadsandelarna. Dock förefaller den inhemska synliga brottsligheten inom de forna öststaterna att ha ökat. Därmed inte sagt att det nödvändigtvis skett någon förändring av den faktiska brottsligheten. Men några klara belegg för att en sådan ökning fått spill-over-effekter för Sverige finns inte.

Den grova organiserade brottsligheten har aldrig sett nationsgränserna som något större problem. Lode van Outrieve har undrat om det verkligen är relevant att tro att "international crime stops at barriers" (van Outrieve 1996, 37). Han frågar sig om öppnandet av gränsen mellan Benelux-länderna verkligen ledde till några fler allvarliga brott. Det gjorde det nu inte, men hotet om en anstormande brottslighet gjorde det möjligt "to present things as compensatory, urgent, serious or threatening so that democracy can be suspended. (-) The necessary

compensation-measures for the open internal borders is such an example" (van Outrieve 1996, 37). Det är med andra ord högst tveksamt om gränsvandets förorsakat en ökning av organiserad brottslighet.

Normalisering av det exceptionella?

En annan fråga att ställa sig är om de föreslagna motmedlen - om nu hoten skulle vara reella - är de mest effektiva. Bekämpas till exempel en eventuell öststatskriminalitet verkligen bäst med kraftig upprustning av polisen inom EU och utbyggda datasystem? Kan inte det östeuropeiska hotet - om det nu är reellt - motverkas med andra metoder? Till exempel ekonomiska och sociala insatser, handelspolitik. Thomas Mathiesen har ställt sig frågan om det över huvud taget handlar om kriminalitetsbekämpning. Är dessa åtgärder verkligen legitima vad beträffar brottsbekämpning? Handlar det inte mer om befolkningskontroll i allmänhet och "främlings"-kontroll i synnerhet? (Mathiesen 1997, 50ff).

I kölvattnet av EU-formerandet har det vuxit fram en uppfattning om ett permanent skyddsunderskott. Det går här att spåra en tendens till en ständig utvidgning av tvångsmedelstillämpningen. Det går aldrig åt andra hållet, det vill säga att ett tvångsmedel tas ur bruk därför att den ursprungliga hotbilden försvunnit. Istället riktas uppmärksamheten mot nya mer eller mindre påtagliga faror som kan rättfärdiga fortsatt användning av det specifika spaningsmedlet. Ofta uppstår en växelverkan mellan åtgärder för att bekämpa brott och bevarande av den organisation som uppstått i denna kamp. För att legitimera organisationens fortlevnad och expansion hänvisas till nya hotbilder som kräver mer tvångsmedel. Ett reellt brottsbekämpande har i dessa fall hamnat långt ner på dagordningen.

Enligt Thilo Weichert finns det stora brister beträffande forskning om orsaker, bakgrund och lämpliga motmedel kring säkerhetsrisker. Därför har det uppstått stort utrymme för "populister och praktiker" (Weichert 1995, 301). Genom att inte utreda hur det de facto är, hotbildernas relevans, har fältet till stor del lämnats fritt för den exekutiva makten, främst polisen, att definiera hotbilderna och sätta dagordningen. Detta riskerar att leda till vad jag vill benämna *normaliseringen av det exceptionella*. Denna normaliseringsprocess kan delas in i två typer, den ena gäller hotbilden och den andra det praktiska polisarbetet. Den första typen har sin grund i ständiga upprepningar av de överhängande hoten. Ofta exploateras enstaka spektakulära händelser som fått stor massmedial belysning. På så vis etableras ett krismedvetande som slutligen leder till acceptans av tvångsmedelsexpansionen. Konsekvensen av att på detta sätt hålla hotnivån på en konstant hög nivå utan reellt underlag leder till den första typen av normalisering av det exceptionella.

Den andra typen uppstår företrädesvis då polisens arbete befinner sig i svårkontrollerade gråzoner. Om det inte klart framgår vad som är tillåten respektive otillåten verksamhet är risken stor att polisen prövar att tänja på gränsen till det tillåtna. Thomas Wittke har ingående beskrivit detta i sin bok om tysk terrorismbekämpning (Wittke 1983). Han menar att det till och med finns risk för att exekutivmakten (i det här fallet polisen) presterar ett kvasi-nödläge för att legitimera exceptionella metoder. Om den politiska kontrollen är bristfällig är det lätt hänt att dessa metoder när de väl brutit igenom och etablerats inte går att bli av med. En upparbetad olaglig praxis hos exekutivmakten kan i förlängningen resultera i expostlegalisering, det vill säga att lagstiftarna godkänner dem retroaktivt. En sådan acceptans av polisens gränsöverskridande åtgärder leder till den andra typen av normalisering av det exceptionella. Olovligheterna normaliseras och tvångsmedlen expanderar.

Är då allt tal om brottsgenererande på grund av EU grundlöst? Nej, enligt min uppfattning finns det ett par områden där man kan befara ökad brottslighet. Främst sådan brottslighet som är en direkt följd av etablerandet av den fria europeiska marknaden. Ett av dessa gäller bedrägeri inom EU-förvaltningen. Till exempel har subventionsbedrägerierna varit omfattande (Se t.ex. Passas & Nelken 1993). En stor del av denna bedrägeriverksamhet är databaserad. Beträffande databrottslighet finns det vidare risk för att alla dataregister i EU-regi kommer att generera illegala dataintrång, hot och mutor för att komma åt - och eventuellt ändra - den många gånger mycket känsliga information som finns lagrad. Därtill är det uppenbart att den hårt bevakade yttre gränsen kommer att skapa en lukrativ marknad för människosmuggling (Webber 1996, 3). Men de motåtgärder som faktiskt vidtagits är i liten utsträckning lämpade för dessa typer av brott.

I Sverige har debatten kring dessa nya polismetoder varit förhållandevis lam. Dessa frågor har ventilerats betydligt mer i såväl Norge som Danmark. Dock går det i den svenska diskussionen att urskilja två huvudlinjer som det kan vara av betydelse att beröra. En linje kan kallas tvångsmedelsivrarna. De förutspår en dramatisk ökning av internationell brottslighet. Hur hård kontrollen än blir vid EU:s yttre gränser kan den inte ersätta kontroll vid den inre gränsen. Slutsatsen för dessa blir att gränserna inte kan försvinna utan att ersättas med något annat. Därför måste polisen få mer resurser för övervakning inom det egna landet. Avskaffas den generella kontrollen vid gränserna kommer därmed kontrollen på individnivå att öka påtagligt. De som hävdar detta kan benämnas effektivitetsförespråkarna. Den andra gruppen är integritetsförsvarearna. De ställer sig skeptiska till de uppmålade hotbilderna och ser de föreslagna alternativen till gränskontroll, de kompensatoriska åtgärderna, som hot mot rättssäkerhet och integritet. Befintliga polisresurser är tillräckliga för att klara av aktuell brottslighet. Den som pläderar för integritetaspekten riskerar dock att bli misstänkliggjord av tvångsmedelsivrarna. Detta kan illustreras med två citat från Rikspolisstyrelsens konferens "Polisen i samhället" i Sunne 1995. Länspolismästaren i Dalarna, Mats Vangstad, betonar visserligen betydelsen av vaksamhet och värnande om den personliga integriteten, men säger i samma andetaget att den "för många är en förutsättning för lycka och framgång. Särskilt för de som är ute i dunkla syften" (Vangstad 1996, 71).⁸ Chefen för den svenska finanspolisen, Christer Fogelberg, talar om "integritetshysteri". Med syfte på dem som pläderar för integritetaspekten undrar han "vad de här pojkar har för lik i garderoben. De kanske är rädda för att det skall komma fram att de rökte hasch 1968" (Fogelberg 1996, 77).

Summering och slutdiskussion

Den europeiska influensen på det nationella polisarbetet varierar mellan olika länder. Nationer som redan har stor tillgång på repressiva medel upplever ingen påtaglig skillnad. För svensk del har däremot anpassningen lett till att motmedel inrättats som annars inte hade varit aktuella. Det förefaller som om harmonisering i EU-sammanhang betyder anpassning till de starkare nationernas mer repressiva hållning. Det är också dessa länder som varit drivande i de förberedande förhandlingarna om dessa frågor i TREVI- och Schengengruppen. Ett tydligt exempel på anpassning från svensk sida är inrättandet av en kriminalunderrättelsetjänst med rätt att föra förspaningsregister. Förslaget till kriminalunderrättelsesregister bär många likheter med de dataregister som har etablerats inom EU-samarbetet. För sex år sedan sa de svenska lagstiftarna definitivt nej till ett sådant register. Integritetskränkningen ansågs bli för stor. Det fanns ingen brottslighet som motiverade en sådan åtgärd. Sedan detta kategoriska nej har det inte skett någon märkbar ökning av brottsligheten som kan motivera införandet idag. Åtminstone har det inte framkommit några belägg för detta. Detta krimi-

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

nalunderrättsregister handlar mer om ett internationellt krav på Sverige att nå upp till europeisk nivå beträffande informationsutbyte, än ett behov för svensk brottsbekämpning.

Resultatet blir en påtaglig förskjutning av traditionellt polisarbete mot repressiv proaktiv verksamhet. Gränsen mellan den öppna polisens arbete och säkerhetspolisen har därmed luckrats upp. Detta utan att det varken kunnat redovisas bevis för att de hotbilder som målats upp är riktiga eller att dessa nya metoder verkligen är effektiva. Då denna typ av ADB-baserade dataregister kommer att skapa möjlighet för registrering av betydligt fler personer och beteenden än tidigare finns det i förlängningen stor risk för en net-widening-effekt. Sannolikt kommer merparten av den insamlade informationen inte att röra konkret brottslighet utan företrädesvis ha karaktären av mjuka data om potentiella riskgrupper. De registrerade uppgifterna kommer främst att gälla personer som varken är misstänkta för att ha begått brott eller vara i färd med att begå brott.

Avslutningsvis en reflektion om nationalstatstanken. Nationalstatens yttersta försvarare är polis och militär. De sistnämnda har företrädesvis sysslat med yttre hot och de förstnämnda med inre ordning och säkerhet. Dessa instanser har under vissa givna förutsättningar en unik rätt att använda våld för att försvara rådande maktförhållanden. Polisen har därtill möjlighet att använda ett flertal integritetskränkande metoder för att uppdaga planerad brottslighet samt klara upp redan begången brottslighet. I förlängningen får polisarbetets internationalisering konsekvenser för nationalstatens våldsmonopol (Sheptycki 1995). Många frågor som tidigare varit en exklusiv angelägenhet för respektive stat har i allt större utsträckning blivit internationella angelägenheter. Innebär det att ett gränslöst Europa leder till att nationalstaten som idé gör sorti? Möjligen nationalstaten, men definitivt inte staten. Grundtanken i EU är nämligen genomsyrad av centraliserat statstänkande. I synnerhet beträffande kontrollaspekten där det i förlängningen finns starka ambitioner att skapa en enhetlig centraliserad kontrollapparat. Visserligen är det en bit kvar innan EU uppfyller Webers definition av staten, det vill säga den konstruktion som "inom ett bestämt geografiskt område innehar monopol på bruk av legitim våldsmakt" (Weber 1975, 4), men tveklöst har denna aspekt av den nationalstatliga suveräniteten, i synnerhet beträffande justitie- och utrikesfrågor, naggats i kanten. Våldsmonopolet tenderar att successivt glida över till en stat på Europeanivå, en stat som omfattar ett mycket stort geografiskt område (Weichert 1995, 306). I förlängningen skulle EU-projektet bli ett statsbygge i kolossalformat där besluten fattas ännu längre från dem som berörs av besluten än vad som fallet är idag. Maktens pyramid blir spetsigare, basen allt bredare. Det geografiskt gränslösa Europa medför en skarp gräns mellan fattiga och rika, resursstarka och resurssvaga. Såväl mellan det rika Europa och utvecklingsländerna, som mellan rika och fattiga inom EU. Det europeiska projektet riskerar att bli en drastisk gränsmarkering gentemot u-länderna, en järnridå mellan skuldkrisens offer och dess exploatörer.

Det europeiska huset öppnar visserligen upp alla gamla dörrar mellan lägenheterna, men samtidigt placeras det ut vakter och monteras upp TV-kameror i alla korridorer och vid samtliga dörrar. All information registreras och läggs upp på data. Palatsets ytterdörr är helt renoverad och består idag av det mest bastanta som går att uppbringa. Den fria rörligheten i den framtida europeiska marknaden har uppenbarligen sina högst påtagliga begränsningar.

Fotnoter

- 1 Jag har valt att inte ta med det otal nyhetsartiklar där företrädesvis representanter för polisen och tullarna uttalar sig om brottslighetens utveckling. I dessa artiklar framställs hotbilden som mycket stark. Rubriker av typen "Här rullar knarket in" (*Expressen* 5 april 1995, s.6-7) är inte ovanliga. Jag har i detta avsnitt inte heller tagit med artiklar i den svenska polisens två tidningar - *Svensk Polis* (RPS) och *Polistidningen* (polisfackets tidning).
- 2 Dock har den inte trätt i kraft då den inte ratificerats av England och Spanien på grund av att de inte kunnat enas om Gibraltars status (*Statewatch* no.4/1996, 23).
- 3 Uppfattningen vad som skall betraktas som ett "säkert" tredje land varierar mellan medlemsländerna. I april 1996 var det endast tre länder (Tyskland, Finland och Schweiz) som sammanställt en förteckning av vad de ansåg vara säkra länder (Se vidare *Statewatch*, vol.6, no 2, 1996, s.12).
- 4 1985 undertecknade dåvarande Väst-Tyskland, Frankrike och Benelux-länderna ett avtal i Schengen i Luxemburg som syftade till att avskaffa gränskontrollen mellan dessa länder och, som en konsekvens av detta, stärka polissamarbetet. Senare har Spanien, Portugal Italien, Grekland och Österrike skrivit under Schengenavtalet. Den 26 mars 1995 trädde avtalet (Schengen Implementing Convention) i kraft. De nordiska länderna, Sverige, Danmark, Finland samt Norge och Island undertecknade avtalet i december 1996. Frankrike har använt sig av möjligheten att "inom en begränsad tid" behålla personkontrollen vid gränsen. Storbritannien och Irland står än så länge helt utanför detta samarbete.
- 5 Därtill skall ett informationsregister införas. Där skall endast personer registreras om det "på konkreta grunder kan antas" att personen ifråga ägnar sig åt eller har ägnat sig åt brottslig verksamhet av allvarligt slag eller kommer att begå brott av allvarlig beskaffenhet". (SOU 1996:35, 11-12). Det skall föreligga skälig misstanke enligt den betydelse begreppet har i rättegångsbalken.
- 6 Rekrytering av akademiker till polisiära analyserheter är ett internationellt fenomen (Se intervju med chefen för analysenheten vid RPS underrättelsetjänst, Thord Modin, *Svensk Polis* nr.3/96, 16, samt dito med Lis Weimar vid holländska rikspolisens, *Politiken* 2/9 1996).
- 7 Specialrådgivare vid norska justitiedepartementet i frågor rörande europeiskt polissamarbete.
- 8 Dåvarande rikspolischefen Björn Eriksson har varit inne på liknande resonemang när han hävdade att "polisens effektivitet har en prislapp" (Eriksson 1996, 67).
- 9 Thilo Weichert skriver att den nationalstatliga inrikes- och justitiepolitiken numera delvis är upplöst (aufgelöst). (Weichert 1995, 293). Internationaliseringen av den inre säkerhetens politik, gör att inrikespolitiken blir utrikespolitik (Ibid, 299).

Litteratur

- Berggren, N-O & Johan Munck (2. uppl. 1992). *Polislagen*. En kommentar.
- Bratholm, Anders (1997). Lund-kommisjonen - konsekvenser for domstolene. *Lov og Rett* nr.1 1997, s.1-15.
- Brekke, Tron W (1993). Brottsutvecklingen i USA och det växande hotet från rysk organiserad brottslighet. I *Brottsutvecklingen - ett hot mot demokratin?* s.27-37.
- Brochmann, Grete (1992). 'Den europeiske festning' og det indre marked. Nye betingelser for innvandringspolitikken? *Sosiologi idag* nr.2/1992, s. 21-37.
- Clutterbuck, Richard (1990). *Terrorism, Drugs & Crime in Europe After 1992*. London.
- Clutterbuck, Richard (1993). Keeping Track of Terrorists After 1992. I Schmid & Crelinsten (red.): *Western Responses to Terrorism*, s. 301-306. London.
- Danielsson, Anders (1993). Brottsutvecklingen i det forna Sovjet. I *Brottsutvecklingen - ett hot mot demokratin?* s.51-65.
- Danielsson, Anders (1996). Anförande seminarium 31 september 1996 Stockholm, refererat i ledare av Per Ahlin, *Dagens Nyheter* 2 oktober 1996.
- Delle Donne, Marcella (red.) (1995). *Avenues to Integration. Refugees in Contemporary Europe*. Napoli & Los Angeles.
- Dinkelspiel, Ulf (1993). Tal den 1 februari 1993 i Bryssel vid den svenska ansökan om medlemskap i EU. Återgivet i *Riksdag och Departement* 1993:4, 3-7.
- Ds 1997:2 *Nya register för tullens brottsbekämpande verksamhet*.
- Eriksson, Björn: (1995). Det gäller att öka polisens effektivitet i Europa. *Svenska Dagbladet, Brännpunkt* 30 augusti 1995.

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

- Eriksson, Björn (1996). Rättsstatens kamp mot brottsligheten. *I Minskad brottslighet*, s.63-70.
- Flyghed, Janne (1992). *Rättsstat i kris. Spioneri och sabotage i Sverige under andra världskriget*. Stockholm.
- Flyghed, Janne (1996a). Nu vill EU registrera dina sexvanor. *Mitt i Expressen* 3 januari 1996.
- Flyghed, Janne (1996b). Många oklarheter om Europol. *Svenska Dagbladet, Brännpunkt* 21 februari 1996.
- Flyghed, Janne (1997). Säkerhetspolisen och det demokratiska samhället, *Retfaerd nr.2/1997*.
- Fogelberg, Christer (1996). Minskad brottslighet - minskad integritet 2. *I Minskad brottslighet 1996*, s.75-77.
- Fortress Europe? Circular Letter 199.
- Freivalds, Laila (1996). Inget åsiktsregister i Europol. *Svenska Dagbladet* 31 januari 1996.
- Gradin, Anita (1995). Allvarligt att Europol har försenats. *Svenska Dagbladet, Brännpunkt* 1 augusti 1995.
- Gradin, Anita (1996a). Rättssäkerhet och integritetsskydd i ett EU-perspektiv. *I Minskad brottslighet 1996*, s.93-98.
- Gradin, Anita (1996b). De syntetiska drogerna ett växande problem, *Svenska Dagbladet, Brännpunkt* 16 juli 1996.
- Gradin, Anita (1996c). Vi får aldrig ge efter för knarkhandlarna! *Aftonbladet debatt* 24 oktober 1996.
- Gössner, Rolf (1995a). *Neue Mauern in Europa*, s.281-290
- Gössner, Rolf (1995b). *Mythos Sicherheit. Der Hilflöse Schrei Nach dem Starken Staat*. Baden-Baden.
- Hebenton, Bill & Terry Thomas (1995). *Policing Europe. Co-Operation, Conflict and Control*. London.
- Håkansson, Lars (1994). Polissamarbete i ett gränslöst Europa. *Svensk Polis* nr.10 1994, s.19.
- Jepsen, Ulla (1995). Operation Europol. *Politiken* 22 juni 1995.
- Jonassen, Arild (1996). Kampen om de kriminelle. Det internasjonale politisamarbeidet. *Aftenposten*, 14 november 1996.
- Jonson, Lena (1993). Brottsligheten - ett hot mot det ryska samhället. *I Brottsutvecklingen - ett hot mot demokratin?*
- Mathiesen, Thomas (1996). Schengen og Norge. *Nei til EU's skriftserie* nr. 3 1996.
- Mathiesen, Thomas (1997). *Schengen. Politisamarbeid, overvåking og rettsikkerhet i Europa*. Oslo.
- NOTAT (1991). *Tema om politisamarbejde*. Tillægg til Notat nr.580 februar 1991.
- van Outrieve, Lode (1996). Legislation and Decision-making in Europe. *International Police Cooperation and Human Rights*. I Ruggiero, V. (red.): *Citizenship, Human Rights and Minorities: Rethinking Social Control in the New Europe*, s.31-39.
- Pade, Nathalie (1995). Politiet, der kom som en tyv om natten. *Weekendavisen* 21.-27. april 1995.
- Passas, Nikos & David Nelken (1993). The thin line between legitimate and criminal enterprises: Subsidy frauds in the European Community. *Crime, Law and Social Change* no.19 1993, s.223-243.
- Report of the Committee on Foreign Affairs and Security on terrorism and its effects on security in Europe*. 2 feb.1994. A3-0058/94.
- RPS (1990). *Europeiskt polissamarbete efter 1992*. 29ff.
- RPS (1993a). *Rikspolisstyrelsens material till Brottsförebyggande rådets omvärlds- och framtidsanalys*. RPS. Framtids- och omvärldssekretariatet, 1993-10-29, Dnr: VKA-190-1596/93.
- RPS (1993b). *Brottsutvecklingen - ett hot mot demokratin?* En redovisning av rikskonferensen Polisen i samhället, Sunne 1993.
- RPS (1994). *Kriminalunderrättelsetjänst. Grunder, tillämpning och avgränsning*. RPS rapport 1994:5.
- RPS (1996). *Minskad brottslighet - till vilket pris?* En redovisning av rikskonferensen Polisen i samhället, Sunne 1995.
- Ruggiero, Vincenzo (red.) (1996). *Citizenship, Human Rights and Minorities: Rethinking Social Control in the New Europe*. XX Conference of the European Group for the Study of Deviance and Social Control Padova 3-6 sep. 1992. Athens 1996.
- Schmid, Alex P. & Crelinsten, Ronald D. (red.) (1993). *Western Responses to Terrorism*. London.
- Sheptycki, JWE (1995). Transnational policing and the makings of a postmodern state. *British Journal of Criminology*, vol.35, no.4 1995, 613-635.
- SOU 1971:35. *Den fria rörligheten för personer inom EEC*.
- SOU 1988:16. *SÄPO. Säkerhetspolisens inriktning och organisation*.
- SOU 1989:18. *SÄPO. Säkerhetspolisens arbetsmetoder*.
- SOU 1990:51. *SÄPO. Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet*.
- SOU 1994:131. *Skyddet vid den inre gränsen*.
- SOU 1996:35. *Kriminalunderrättelsetjänst. DNA-register*. Delbetänkande av registerutredningen.
- Spencer, Michael (1995). *States of Injustice. A Guide to Human Rights and Civil Liberties in the European Union*. London.

NSfK:18. kontaktseminar og 39. forskerseminar, Hirtshals, Danmark 1997

- Statewatch. *Monitoring the state and civil liberties in the UK and Europe.*
- Törlborg, Dennis (1991). *Undercover - Den svenska säkerhetspolisen och dess arbetsmetoder.* Göteborg.
- UD (1992). Maastricht-fördraget om Europeiska unionen - i korthet. *Fakta Europa.*
- UD:s handelsavdelning (1993). *Gränskontroller och gränsformaliteter i ett EG/EU-medlemskapsperspektiv. Rapport från en arbetsgrupp i regeringskansliet.*
- Ulrich, Stein. (1994). Internationalt politisamarbeid. *NTfK* nr 2/1994, s.161-182.
- Ulltin, Annika. (1996). Alla kommer att beröras av Schengenavtalet. *Svensk Polis* nr. 11 1996, s.22.
- Vangstad (1996). Minskad brottslighet - minskad integritet 1. I *Minskad brottslighet 1996*, s.71-74.
- Webber, Frances (1996). Crimes of arrival: Immigrants and asylum-seekers in the new Europe. *Statewatch publ.*
- Weber, Max (1975). *Makt og byråkrati.* 2. uppl. Oslo.
- Weichert, Thilo (1995). Eurosicherheit. I Gössner, Rolf (red.): *Mythos Sicherheit. Der Hilflose Schrei nach dem starken Staat*, s. 291-307. Baden-Baden.
- Weichert, Thilo (1996). A Sketch of an Entirely Different Europol. *Fortress Europe* ?no.46, August 1996, p.10-13.
- Witke, Thomas (1983). Terrorismusbekämpfung als rationale politische Entscheidung. Frankfurt am Main.

Anders Kassman
anders.kassman@phs.pi.se
Polishögskolan, forskningsshenheten
Sverige

Den svenska polisens hemliga telefonavlyssning i narkotikaärenden

Den 25 mars 1969 trädde den lag i kraft som polisen använder sig av vid hemlig telefonavlyssning under förundersökning av grovt narkotikabrott. Lagen var då tillfällig men permanentades senare.

Polisen får inte avlyssna vem som helst utan så får endast ske vid "skälig misstanke om grovt brott". Tillstånd söks i tingsrätten och kan ges för högst en månad. Därefter måste saken återigen tas upp i domstol på yrkande från undersökningsledare, vilken i praktiken är åklagaren.

Den hemliga telefonavlyssningen är ett grovt intrång i den misstänkta personliga integritet. För att kunna bevaka att tillämpningen av lagen blir restriktiv och för att ge möjlighet att följa utvecklingen på området har polisen infört den ordningen att varje ärende först skall anmälas för rikspolischefen innan det går till respektive åklagare. Gången är följande: Av någon anledning fattar polisen misstanke mot en viss person, de skriver ett PM som skickas till rikspolischefen. Denne godkänner graden av misstanke. PM:et går vidare till åklagare, som i sin tur tar upp fallet i tingsrätten. Domstolen ger tillstånd till högst en månads avlyssning. Tillståndet meddelas Televerket, som kopplar in apparaturen och slutligen lyssnar man (C-102-995/70)¹. Det är ytterst sällsynt att en begäran får avslag i endera instans. I de fall då detta skett är det oftast rikspolischefen som sagt nej. Under perioden 1984-93 fick endast 11 ansökningar av 2542 avslag och samtliga dessa avslag kom från rikspolischefen.

Varje år har rikspolisstyrelsen samlat in och sammanställt uppgifter om de aktuella fallen för en årlig redovisning till justitiedepartementet. Även detta sker för att bevaka hur lagen tillämpas. Redovisningarna innehåller personuppgifter om de som avlyssnats och är därför hemligstämplade. Jag har dock sökt och fått tillstånd att gå igenom materialet (RKP-187-4501/94).

Syftet med denna undersökning är att åstadkomma ett mått på polisens insatser mot den allra grövsta typen av narkotikabrottslighet. Enligt polisen själv torde avlyssningen vara väl lämpad, som Sveriges första rikspolischef Carl G Persson skriver i det första årets redovisning: "Självfallet bör telefonavlyssningen inte få användas annat än mot mycket allvarlig brottslighet och tillämpningen skall vara ytterst restriktiv"(s. 6 C-102-995/70)..

Variabler

Eftersom rps själva sammanställt vissa uppgifter i sina årsredovisningar fr o m 1984 och framåt har datainsamlingen skett i två steg. Från 1969-83 har jag själv kodat materialet. Fr o m 1984 och framåt har jag använt mig av det material som rps producerat. De variabler som finns medtagna är följande: Län där avlyssningen skett, antal misstänkta personer, antal abonnemang och antal dagar man lyssnat.

Studerade enheter och möjliga felkällor

Det är ibland svårt att avgöra vilka statistiska enheter som används vid inrapporteringen. Mitt syfte har varit att använda misstänkta personer per år som enhet. Detta har även rps tänkt sig när de samlat in materialet, vilket bl a framgår av de redovisningar man lämnat till justitiedepartementet. Det finns dock ett antal enheter som kan, och delvis har, förvirrat rps sammanställning: Misstänkta personer, ärenden, till rps inkomna formulär, tillstånd och abonnemang.

Misstänkta personer per år är som sagt den enhet rps själva avsett att använda. Här kan noteras att samma person då inte räknas två gånger under samma år, även om han avlyssnats fler än en gång. Detta är i praktiken inte något problem då så endast skett en eller två gånger under den av mig studerade tidsperioden, och då har uppehållen varit korta och avlyssningen har skett inom samma distrikt vilket gör det lätt att upptäcka.

Ärenden är den enhet som den spanande polisen arbetar efter vilket gör att de har svårt att frångå denna vid rapporteringen till rps. Ett ärende består i allmänhet av flera avlyssnade misstänkta personer som på olika vis hänger samman. Det kan t ex röra sig om gatulangare och leverantör, kurir och försäljare eller andra typer av narkotikarelaterade relationer. En annan vanlig typ av ärende innefattar två personer som har personliga relationer utöver de narkotikaanknutna: ofta bor de tillsammans för att de är gifta, sambor eller har andra typer av personliga band. Sådana ärenden har polisen en tendens att klumpa samman i rapporterna som en enda misstänkt person.

Formulären för inrapporteringen till rps har förändrats genom åren. 1969-72 fanns inga formulär alls utan rapporteringen skedde på fri hand vilket naturligtvis medförde att materialets utseende varierar från fall till fall.

1973 infördes en blankett som man behöll t o m 1982. Avsikten var att en blankett skulle fyllas i för varje avlyssnad misstänkt person. Olyckligtvis fanns två rader för misstänkt person vilket antagligen bidrog till inrapportering av två personer inom samma ärende på samma lapp, enligt ovan beskriven modell.

1983 byttes formuläret mot ett nytt som inte medgav inrapportering av två personer på samma lapp. Denna blankett gjorde det dock enklare att inrapportera antalet avlyssnade telefoner och abonnemang. Tidigare fyllides en blankett i per telefonnummer som avlyssnats. Efter förändringen kan flera nummer och abonnemang anges på samma blankett.

Samma år som det nya formuläret kom dubbleras antalet misstänkta personer enligt de siffror som rps inrapporterar till justitiedepartementet. Enligt de siffror jag fått fram är denna dramatiska förändring felaktig. Den troligaste förklaringen till felrapporteringen är att den person som tidigare sammanställt statistiken på rps helt enkelt räknat fel.

1987 kom en ny blankett som dock innehåller samma punkter, således torde inte bytet påverka den insamlade informationen. 1991 bytte blanketten återigen utseende men även denna gång var det endast just utseendet som förändrades.

Ett tillstånd att avlyssna en person räcker en månad sedan måste det förnyas. Detta tycks inte ställa till med några större problem. I de fall polisen vill utöka avlyssningen till att gälla flera

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

telefoner eller abonnemang tycks man dock vara nödgad att söka nytt tillstånd. Då ifylls också en ny blankett. En blankett per abonnemang. Detta gör att det ganska ofta finns flera ifyllda blanketter som gäller samma person under samma period men olika abonnemang eller teleanläggningar.

Slutligen är det svårt ibland att skilja mellan misstänkt avlyssnad person och abonnemangsinnehavare. Ett avlyssningstillstånd är knutet till en viss person. Tillståndet gäller oavsett vilken telefon han/hon använder eller vem som abonnerar den. Det är t ex ganska vanligt att abonnemanget står på frun eller mannen i huset och då tycks det vara svårt för den lyssnande polisen att veta vem som är misstänkt och vem man följdaktligen skall lyssna på, speciellt som den andre ofta också har diverse olagligheter för sig.

Vad mäter telefonavlyssningen?

Syftet som beskrevs ovan består av två led: Det första säger att vi försöker mäta polisens insatser. Det andra att insatserna skall vara riktade mot den grova brottsligheten. Stämmer dessa antaganden eller finns det någon grund för att betvivla dem?

Vi börjar med det första ledet. Avspeglar användandet av telefonavlyssningen polisens insatser? Många, bl a polisen själv menar nog att så inte är fallet. Den har i viss mån, t ex i rapporterna till justitiedepartementet, använt antal avlyssnade personer som en uppskattning av antalet brottslingar och inte ansett detta vara så beroende av hur mycket man själv satsat. Här använder vi måttet på motsatt vis.

I viss mån är måttet säkert beroende av brottsligheten, åtminstone på det enkla viset att det ju måste finnas någon som sysslar med narkotika för att polisen skall ha någon att avlyssna. Men denna skarps storlek behöver inte alls stå i förhållande till insatserna. Det är polisen som bestämmer hur mycket som skall satsas på denna typ av brottslighet. Det finns hela tiden en "utredningsbalans" att välja ur, polisens jobb ligger i att välja ut de anmälningar som anses lämpliga för telefonavlyssning och sannolikt varierar denna benägenhet mer än själva "balansen". Eller omvänt torde det vara klart att telefonavlyssningen även, och kanske först och främst, styrs av faktorer som är tämligen oberoende av narkotikamarknaden. Som ett självskrivet exempel kan nämnas lagstiftningen. Fanns ingen lag som tillät telefonavlyssning skulle polisen inte syssla med sådan. Ett andra exempel på en yttre faktor som har påverkat användandet av den hemliga telefonavlyssningen är den omorganisering som genomfördes under andra hälften av 1970-talet. Omorganiseringen gjorde att den regionala narkotikapolisen fick betydligt större resurser i och med att länsnarkotikarotlarna infördes.

Det andra ledet säger att polisinsatserna skall vara riktade mot den grövre typen av brottslighet. Här vill jag främst hänvisa till polisens uttalade intentioner som bl a citerats ovan sammantaget med den stränga kontrollen av ärendena som ändå sker.

Antalet avlyssnade personer

De enda siffror som tidigare offentliggjorts över utvecklingen är en årlig sammanställning för hela landet över samtliga misstänkta personer som man fått tillstånd att avlyssna. Dessa siffror stämmer tämligen väl överens med mina utom för två år, 1983 och 1984 där de tidigare publicerade siffrorna är nästan dubbelt så höga.