



Scandinavian Research Council for Criminology
Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi

NSfKs 53. forskerseminar

Balingsholm, Sverige 2011



Kriminalpolitik og højrepopulisme

Prostitution

Aktuel forskning



Scandinavian Research Council for Criminology
Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi

NSfKs 53. forskerseminar

Balingsholm, Sverige 2011

Kriminalpolitik og højrepopulisme

Prostitution

Aktuel forskning

Rapporten indeholder de papers, der blev præsenteret på
NSfKs forskerseminar i Balingsholm, Sverige 2011

Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi 2011

Islands Universitet / Det juridiske fakultet

Lögberg / Sæmundargata 8

101 Reykjavík

Island

www.nsfk.org

Rådsleder: Ragnheiður Bragadóttir

Sekretariatsleder: Ásta Stefánsdóttir

Redaktør: Ragnheiður Bragadóttir

Grafisk opsætning: Halldóra Þorláksdóttir

Photo fra Balingsholm på forsiden: Ragnheiður Bragadóttir

Trykkeri: Háskólaprent ehf.

Oktober 2011

ISBN: 978-82-7688-024-3

Forord

I dagene 11. til 13. maj 2011 afholdt Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi sit 53. forskerseminar. Seminaret fandt sted på kursuscentret Balingsholm. Herregården der blev bygget i 1906 til Gustav V.s yngste søn, ligger lidt syd for Stockholm ved søen Trehörningen, omgivet af et smukt skovområde. I disse inspirerende omgivelser var det let at arbejde indgående med dagenes opgaver.

På forskerseminaret i år var hovedtemaet forskningens rolle for kriminalpolitiken i 2000-tallet, med fokus på henholdsvis Kriminalpolitik og højre populisme samt prostitution.

Prostitution har i alle de nordiske lande været et meget diskuteret emne i de senere år, både i befolkningen, i medierne, og inden for forskningen. Der er delte meninger om hvordan man skal se på prostitution. Er den et udtryk for kvinders undertrykkelse eller et frivilligt job? Man har også forskellige syn på kriminalpolitikens rolle i denne henseende og der er forskellige argumenter for og imod lovgivning på området.

Nordisk kriminalpolitik har længe været præget af humanisme og kundskab. I de senere år har der dog været tendenser i retning af en skærpet tone, fx. hårdere straf, ofte med de argumenter at befolkningen kræver det. I den samme tid har nogle politiske partier, som er negative overfor indvandrere, gjort sig mere gældende. Disse partier satser ofte på kriminalitet og straf.

Ifølge NSfKs tradition var der også plads til aktuel forskning på årets forskerseminar. Her blev der gjort rede for mange interessante projekter, eksempelvis ofre for kriminalitet, fængselsforskning, politiforskning, narkotika, samt emner fra den nordiske undersøgelse om almenhedens holdninger til straf. På svenskernes initiativ var der kommentatorer til alle foredragene, både i plenum og de enkelte sessioner. Det vidste sig at være en meget vellykket nyhed, som medførte at alle deltagere var aktive på seminaret og der var udbytterige diskussioner om de forskellige emner.

Ved redaktionen af denne forskningsrapport er det besluttet, at bidragene vedrørende de to fokusemner kommer først og derefter følger kapitlet med forelæsningerne som hører under aktuel forskning i den rækkefølge som de kom i programmet. Der er ikke foretaget nogen indholdsmæssig redigering af de enkelte bidrag. Synspunkter, der kommer frem i de enkelte foredrag, står for foredragsholderens egen regning, og er derfor ikke nødvendigvis identiske med NSfKs holdninger.

Forskerseminarerne er et af højdepunkterne i NSfKs virksomhed. De har deres oprindelse langt tilbage. De eksisterede sågar før end NSfK blev oprettet i 1962. De har gennem tiden været til inspiration for forskere samt et godt forum for yngre forskere til at stifte kontakt med nordisk kriminologisk forskning og til andre forskere. I denne rapport kan man læse de fleste af indlæggene, som blev præsenteret på dette års forskerseminar.

Forslag til temaerne for seminaret kom fra de svenske rådsmedlemmer, og de arrangerede seminaret sammen med den svenske kontaktsekretær. En hjertelig tak rettes til dem for alt det arbejde, de har udført for at muliggøre seminaret.

Foredragsholdere, kommentatorer og bidragsydere til denne rapport takkes også for deres indsats, samt sekretariatslederen i Island og hendes medhjælper for det arbejde, de har udført i forbindelse med arrangementet og denne rapport.

Reykjavík i oktober 2011.

Ragnheiður Bragadóttir

Rådsleder for NSfK.

Indholdsfortegnelse

Kriminalpolitik og højrepopulisme13

Anders Hellström 15

Help! The Populists are coming - Appeals to the people in contemporary Swedish politics.....	15
Populism and Democracy	16
Politics of faith and the politics of skepticism	17
Populism as ideology	18
Populism as style.....	20
Populism as logic.....	21
The passions of representative politics	23
Populism versus democracy	25
The reality people – an empirical illustration	27
Final reflections	29
References.....	30

Britta Kyvsgaard 35

Kriminologiens kriminalpolitiske betydning - Eller: To påstande og to spørgsmål.....	35
Påstand 1.....	35
Kriminologien har altid haft større ideologisk/teoretisk betydning end konkret/empirisk betydning.....	35
Påstand 2	36
Relativt set er kriminologiens konkrete betydning mindsket gennem tiden.....	36
Spørgsmål 1.....	38
Hvorfor mister kriminologien indflydelse?	38
Politisering og demokratisering af kriminalpolitikken	38
'Penal populism'	39
Øget disrespekt for ekspertise	40
Den udramatiske kriminologi	40
Mange og modsatrettede resultater	41
Spørgsmål 2	41
Hvilken kriminologisk forskning har især politisk betydning?	41
Litteratur.....	42

Henrik Tham 45

Kommentarer till anföranden om Kriminalpolitik och högerpopulism	45
Måste populismen vara för hårdare straff och varför är det så?	45
Är populismen främst en traditionell högerpolitik med framhållande av lag och ordning?.....	45
Varför stör kriminologerna högerpopulisterna?	46
Är det de relativt små populistpartierna som orsakat kriminologins marginalisering eller är det de större partierna som rört sig i en populistisk riktning?.....	46
Vad är högerpopulistiska respektive politiska och mediala tolkningar?	46
Hur ska vi förstå högerpopulismens uppkomst?.....	46
Referenser.....	47

Prostitution 49

***May-Len Skilbrei* 51**

The Development of Norwegian Prostitution Policies: A Marriage of Convenience between Pragmatism and Principles	51
Abstract.....	51
Innledning	51
How can we appropriately analyse the development of prostitution policies?	52
The history of a fragmented approach	54
The current legislation	55
The trajectory of the debate on criminalisation of the purchase of sexual services	56
Regulation is more than legislation	57
What is the proper context for the current regulation?	57
What is the problem of prostitution defined to be?	60
What now, little Norway?	61
Referenslista	62

***Ragnheiður Bragadóttir* 65**

Prostitution - Regler og holdninger i et lille samfund	65
Abstract.....	65
De første årtier.....	65
Lovændringer i 1992	67
1995: Seksualmarkedet kommer til Island	67
Prostitution bliver et forskningstema	68
Børns prostitution	69
Stripdans.....	69
Lovforslag om: den svenske model og afskaffelse af kriminalisering for at forsørge sig ved prostitution	70
2007: Helhedsrevision af kapitlet om seksualforbrydelser	71
Køb af sex kriminaliseret 2009	72
De første domme	73
Slutord	73
Litteratur.....	74

Aktuel forskning 77

***Sofia Wikman* 79**

”Mer personal -TACK!” - En studie över åtgärder som hot och våldsutsatta vård- och omsorganställda anger i arbetsskadeanmälningar år 1987, 1997 och 2007.....	79
Tidigare forskning	81
Forskning om risksituationer	81
Forskning om åtgärder mot våld i arbetslivet	82
Vilka säkerhetsdiskurser förekommer inom preventionsarbetet?	83
Data och metod	86
Data.....	86
Metod.....	88
Operationaliseringar	88
Referenser	90

Julie Estdahl Stuestøl	95
Mellom beskyttelse og straffeforfølgelse - midlertidige oppholdsordninger for ofre for menneskehandel	95
Abstract	95
Introduksjon	95
Oppholdsordninger for ofre for menneskehandel	96
Etterforskning og straffeforfølgelse	97
Hjelp og beskyttelse	99
Mellom beskyttelse og straffeforfølgelse	99
Litteraturliste	100
Isabel Schoultz	103
The state as defendant - outline of a study	103
Introduction	103
Literature review and theoretical approaches	104
State crime	104
The state as an actor	105
Is this state crime?	106
Controlling the state	107
Empirical data and methodology	109
References	110
Søren Matz	115
Shared Accountability in Public-Private Governance: Security, Crime, and Risk in Cyber-Based Critical Infrastructures	115
Abstract	115
Introduction	115
Security and threat politics in critical infrastructures	116
Defining Critical Infrastructures	116
Re-defining Boundaries of National Cyber-Security	118
Accountability issues in securitization	119
Digital deviance in cyberspace	121
Criminological Constructions of Threats in Cyberspace	121
Dilemmas in Hyphenating 'Cyber' and 'Crime'	122
Criminalization and Securitization in Cyber-based Critical Infrastructures	124
Conclusion	126
Bibliography	127
Linda Kjær Minke	133
Prisonisering og fængselskultur	133
Sammendrag	133
Prisonisering som begreb og fænomen	133
Undersøgelsens design og metodiske overvejelser	134
Prisoniseringsprocessen initiering	136
Oppositionelle normer 'os og dem'	138
Faktorer af betydning for prisoniseringsniveauet	140
Afsluttende kommentarer	140
Litteratur	141
Anne Okkels Birk	143
Open prisons – will they last?	143

Abstract.....	143
Introduction	143
The use of open prisons in Denmark	144
The open prison regime	145
Future threats and opportunities	147
Developments in the use of alternatives to prison and the use of closed prison.....	147
General developments in penal policy	148
The object of punishment	149
The role of research.....	150
More research needed, of course.....	151
Other roles for researchers	152
References.....	153
<i>Anders Nilsson, Olof Bäckman and Felipe Estrada</i>	155
Criminality and Life-Chances – The importance of individual resources and structural constraint	155
Abstract.....	155
Introduction	155
The Swedish recession as an example of a socio-historical constraint	156
Research questions and outline of the paper.....	158
The Stockholm Birth Cohort Study	158
Operational issues	159
Outcome measures.....	159
Involvement in crime	160
Covariates	161
Methodological considerations	162
Results.....	163
References.....	165
<i>Elsa Saarikkomäki</i>	169
Encounters between young people, police and security guards in Finland.....	169
Abstract.....	169
Introduction and previous research – Changes in formal social control.....	169
Problem formulation.....	171
Mixed methods.....	171
Labelling theoretical perspectives	173
Why to study the experiences of formal social control?	174
References.....	175
<i>Tanja Tambour Jørgensen</i>	179
Hot Spot politiarbejde i Københavns natteliv.....	179
Abstract.....	179
Indledning	179
Effektundersøgelsens design og data	180
Effektundersøgelsens resultater	181
Eventuel Forskydningseffekt	182
Effektivitet i cost-benefit perspektiv	183
Videre diskussion	185
Litteraturliste.....	186

Elise Koppang Frøjd og Per Jørgen Ystehede	187
Through the looking Glass - forskere på nettutstilling. Om forskningsformidling på nett	187
Innledning	187
Bakgrunn	187
Fra "fri tanke" til administrativ tilpasning: fra idealistisk drift til statlig regulering.....	190
Hvordan skrive for nett?.....	192
Hvorfor skriver du denne teksten?	192
Tenk på hvem du skriver for.....	193
Poenget først	193
Nok og godt	193
Lett å skimlese.....	193
Forskningsformidling – fra folkeopplysning til folkeforvirring?	194
Through the looking Glass – forskere på nettutstilling	196
Litteratur.....	197
Kim Møller	199
Normer og nytte i dansk cannabiskontrol	199
Abstract.....	199
Indledning	199
Forbrug og kontrol	202
Skadesreduksjonens bagside, det sorte marked på Christiania i 1990'erne	205
Forbudsreduksjon som alternativ: Opgør med den lempelige kontrol i 2000'erne	206
Diskussion	208
Referencer.....	209
Teemu Kaskela and Tuuli Pitkänen.....	213
Differences between imprisoned and other patients in opioid substitution treatment (OST).....	213
Abstract.....	213
Introduction	213
Method.....	214
Registry-based follow-up study on criminality	214
OST-patients	218
Statistical analyses	218
Results.....	219
Discussion.....	223
References.....	224
Helgi Gunnlaugsson.....	227
Vil offentligheten i Island have strengere straffe end domstolene?.....	227
Abstract.....	227
Offentlighedens holdning til straf	227
Definition af undersøgelsesemnet.....	228
Fremgangsmåde og materiale	229
Resultater.....	231
Hvorfor undervurderer deltagerne domstolenes strafudmåling?	235
Diskussion	235
Referenslista	237

Leif Petter Olaussen.....	239
Fører dommeres nærhet til tiltalte til mildere straff?	239
Abstract.....	239
Innledning	239
Metodisk opplegg	239
To viktig metodespørsmål:	240
Noen innvendinger mot opplegget.....	240
Evaluerings av filmregi?	241
“Eksperiment”	241
Referanser.....	242
Sak 4.....	242
Kristina Jerre	245
Hur allmänt är ”Det allmänna rättsmedvetandet”?.....	245
Det allmänna i den kriminalpolitiska retoriken	246
Det allmänns roll i den rättsliga och politiska praktiken	246
Vad avses med det allmänna rättsmedvetandet och går det att mäta?	247
När blir ett rättsmedvetande allmänt?	248
Tidigare undersökningar av det allmänna rättsmedvetandet	248
Den kommande studien.....	250
Metod, material och urval.....	251
Avslutande ord	251
Referenslista	252
Erika Uotila.....	255
Together towards a life without crime - YRE.....	255
Abstract.....	255
The objective of YRE	255
What is KRIS?	256
How to achieve the goal of YRE?	257
New start for YRE in the capital region	257
A new possibility to improve the after care of prisoners?	258
References.....	258
Program og deltagerliste	259

Kriminalpolitik og højrepopulisme

Help! The Populists are coming - Appeals to the people in contemporary Swedish politics

In May 2004 the European Union (EU) expanded from 15 to 25 member states. This event was celebrated in various European cities, gala concerts were held and the European Union Commission (EUC) heralded the coming to existence of the 're-unification of a family of nations' (Hellström 2006: 62). In the course towards fulfillment of the eastern enlargement, national politicians of various strands, disputed over the virtues and the possible negative consequences of this expansion. In the article "Help! The Poles are coming": narrating a contemporary moral panic' (2006), Roos Pijpers suggest that the perception of a particularly high rate of labour migration flows from the East to the West caused a moral panic in the original fifteen member states who were afraid of getting swamped by e.g. low-skilled labour with negative impacts on the domestic labour markets – fears that 'to an otherwise important extent are rooted in irrationality, exaggeration and political opportunism'.

In this article I will acknowledge another object of potential moral panic, namely the fear in well-established western democracies that domestic politics be swamped by populist parties and movements. Fears of populism risk transmuting into a fear of considering seriously 'the people' in democratic governance. This is not to recommend that all democratic politics should strive to become populist, rather my argument is basically that since popular sovereignty is needed for legitimacy in any democratic regime, we cannot avoid considering the populist appeals to 'the people' in contemporary representative politics. Omitting to acknowledge the disparate uses of populism in academic research and in the public debate leaves us empty-handed to assess the various uses of populism in democratic politics. This article aims to examine the ambiguous relation between populism and democracy, emphasizing 'the people' as an object of public debate and democratic analysis.

First, this paper scrutinizes the academic literature on the relation between democracy and populism. My argument would be that democracy cannot do without 'the people', therefore populism is neither the anti-thesis of democracy nor its obvious nemesis, rather it makes an imminent feature of democratic politics. I will suggest a typology of three different uses of populism in the academic literature, distinguishing between populism as *ideology*, populism as *style* and populism as *logic*. The relation between populism and democracy is interpreted differently, depending on which 'populism' being referred to.

Second, I follow Margaret Canovan (1999) to argue that the populist appeals to the people (as *the united people*, *our people* or *the common people*) aim to satisfy popular demands of collective identification and redemption – the mobilization of passions, rather than the mere interests and pragmatic concerns of institutional stability. This provides an analytical framework to scrutinize how the populist logic, based on an antagonistic relation between 'the people' and 'the elite', is used in the political competition of the votes. Empirically, I will exhibit references to 'the reality

people' (a variety of *the common people*) in the Swedish public debate. This particular rhetorical figure has been used by (1) the right-wing oriented populist party New Democracy (NyD) that shared seats in the national parliament between 1991 and 1994; (2) the Christian Democratic Party (KD) before the 2010 national elections and (3) also by the nationalist party the Sweden Democrats (SD), which for the first time took seats in the Swedish parliament by 2010.

Populism and Democracy

The ultimate source of authority in democratic governance is centered on the illusive category of 'the people'. Movements and parties ascribed to this label tend to present themselves as the 'true democrats'. They wish to orchestrate misrecognized voices by the 'common man', to articulating unfulfilled popular demands. In essence, the functioning of representative politics is to pursue the interests and wishes of the population – to embody the popular will. Talking in the name of the people, usually described as the trademark of populism, is essential for any political party seeking to maximize voting support. During the election campaigns, all the parties use sloganesque rhetoric to persuade the voters to choose them on the Election Day (Mudde 2004: 542). Why is it then that few mainstream politicians, especially in Europe, cling to the promises of populism? In the public debate, the populist politician is rather presented as an opportunist that suggests simple solutions to complex political issues. Populism is a term of abuse, used by its antagonists to present their own politics as genuine and long-term oriented. In this argumentative logic 'populist' is something that mainstream politics is not (Hellström 2005).

Herein is a certain ambiguity. If representative politics is about representing the people, the populist distinction between the people and the elite is crucial for pursuing democratic politics. The so-called populists share with the mainstream political culture the conviction that the legitimacy of democratic governance lies in the 'sovereign people' that compounds the distinct parts into a tangible whole. Given this, it is perhaps not odd that the noon populism has been associated with a very diverse set of movements in modern history, as Canovan suggests (2004: 243):

[t]here is no acknowledged common history, ideology, programme of social base, and the term is usually applied to movements from outside, often as a term of abuse. Members of the US People's Party were unusual in calling themselves 'Populists', for most of those conventionally given the label do not themselves embrace it. It is hard to imagine there being any mutual acknowledgment of political kinship between (say) Tony Blair, Hugo Chavez and Jean Marie Le-Pen, nor the three of them joining in common veneration of ancestors among the narodniki and the US People's Party'.

In contemporary European politics, populism is regularly associated with the so-called Populist radical right-wing extremist parties (RPPs) that advocate restrictive immigration policies to protect the interests of 'our people'. What we need to do in greater detail, I presume, is to think seriously about the 'sovereign people' as an object of democratic representation. Far from be a given entity, 'the people' is the locus of public controversy and cannot be equated with a given majority at a given time (Canovan 2005: 88).

Politics of faith and the politics of skepticism

My task here is not to bring absolute certainty in ambiguity, to trace the original or 'true' meaning of 'populism'. Following Michael Oakeshott (1996: 15), I believe it is an illusion to assume there ever was a simple meaning to be ascribed to the political vocabulary. This is not to suggest that it is impossible to establish some conceptual clarity to e.g. the ambiguities of populism and how it relates to democracy. Oakeshott suggests two opposed poles for understanding the activity of governing in modern politics:

... the ambiguity of our political vocabulary springs from the fact that it has been obliged, for nearly five centuries, to serve two masters. These two masters I have called the politics of faith and the politics of skepticism, expressions which stand for the two poles or extremes between which, in modern times, our activity of governing and our understanding of what is proper to the office of government has fluctuated (ibid: 21).

The politics of faith and the politics of skepticism should thus not be equated with any particular ideology, political party or governmental system. Rather these represent two distinct logics that in their ideal-form organize the activity of governing in modern politics (ibid: 66-7). Politics of faith refers to the perfection of mankind; its faith in human activity serves the pursuit of human emancipation and the improvement of the human character. The misfortunes of political or religious dissent are, in this vein, treated as 'errors' to be corrected and suppressed by minute governance. The politics of faith promises salvation of mankind and has both religious and secular varieties. This logic thus provides some meaning to the otherwise ambiguous political vocabulary: "Security' becomes first 'welfare' and then salvation, 'work' becomes first a right and then a duty; 'treason' is recognized as unfaithfulness to a moral or a religious creed..." (ibid: 63).

The politics of skepticism, by contrast, shows no trust in human perfection and the activity of governing is limited to and given by the law. This logic objects to any imposition of governmental activity to determine human activity. One early expression of the triumph of the politics of skepticism in modern politics, Oakeshott adds, was the separation between religion and politics (ibid: 81). It is inappropriate, in this view, to assign the government with the task to determining religious 'truth', which would link closer to the politics of faith. From a 'skeptical view', the governmental activity could nevertheless enforce a certain belief or worship if the absence of an established religion risk causing societal unrest. Bearers of French republicanism could insist that the republican principles of constituting a government would be used unreservedly for the common good, then; this interpretation belongs to the politics of faith. Conversely, republicanism could be used as a means to constitute an activity of governance that would 'never be in the service of the perfection of mankind' (ibid: 84). In this interpretation, we have moved closer to the pole of skepticism, which aims to safe-guard order and stability in the society, paying no attention to the pursuit of the 'common good' or to the ideological substance.

Following this, any political movement straddles between the two poles of skepticism and faith, to in different times, given different circumstances, moving closer to either pole. Given our object of concern, it is certainly tempting to conceive of the populist challenge to the established democracies as a shift towards the politics of faith.

Movements and parties, ascribed to the label of ‘populism’, mobilize sympathizers around an anti-elitist message to instead put faith in the popular wisdom – ‘the common sense’.

In the following, I will present three different approaches to ‘populism’ in academic research: *populism as ideology*, *populism as style* and *populism as logic* (Hellström 2010: chapter. 3; Hellström and Lennhag 2010). This overview serves the purpose of showing that the disparate uses of our political vocabulary bring different consequences for how we consider the relation between populism and democracy in contemporary representative politics. I will here argue that the distinction between the politics of faith and the politics of skepticism may help us to distinguish between different aspects of the democratic governance at work, arguing that the appeals to the people in representative politics bring a flavour of the politics of faith.

Populism as ideology

Scholars of populism who attribute to the populist movement a certain ideological core tend to describe populism as a ‘thin ideology’ (See e.g. Abts and Rummens 2007; Canovan 2002a; Fieschi 2004; Mudde 2004). This interpretation, in turn, relies on Thomas Freedens’ (1998) understanding of the related concept of nationalism as a ‘thin ideology’. Ideology, in Freedens’ view, connotes to (ibid: 749): ‘the configuration of politics concepts – such as liberty, democracy, justice *and* nationhood – in which particular interpretations of each constituent concept have been selected out of an indeterminate range of meanings they may signify’. In this vein, an ideology represents a coherent frame of interpretations, providing answers to how these values best be understood, given priority to and further implemented. A full-fledged mainstream ideology provides solutions to questions of social justice, distribution of rights and conflict management, according to distinct interpretations of e.g. liberty and justice (ibid: 752). Nationalism, by contrast, displays a chameleon-like character (Taggart 2004) and tends to transmute itself to different institutional settings, and blend with other ideologies such as socialism, conservatism or liberalism. It displays a thin core, which according to Freedens is based on a positive valorization of a particular group – the nationals – as a key constituting principle for human activities within a distinct territory.

With reference to Freedens, Carole Fieschi assumes it is possible to establish a universally valid minimal definition of populism, given its emphasis on ‘the people’ as a common unit of concern. She (2004: 237) suggest accordingly: ‘[t]here is no populism without reference to the people, much as there is no nationalism without reference to the nation’. It is the particular view on society as divided between two homogenous parts ‘the elite’ and ‘the people’ that antagonistically opposes one-another, that constitute the thin core of the otherwise emptyhearted ideology of populism (ibid).

In this perspective, populism - once it has find its ‘host vessel’ (an adjacent ideology) – might turn into the core element of e.g. a nationalist ideological configuration (Fella and Ruzza 2009). Dennis Westlind (1996: 31-2) adheres to the view that the sole common denominator among the diverse set of populist movements in modern history is its ‘articulation of a discourse of ‘the people’’.¹ The scholar of populism, Paul Taggart (2002: 67; cf. Canovan 1984), claims that the appeals to ‘the people’ are not enough to serve as the constitutive element of populist discourse, though:

'the people' is too broad and diffuse a concept to have real meaning as it signifies different things to different populists. This is why it is mistaken to take populists at their words and see 'the people' as the uniting principle of populism ... Thus, 'the people' are nothing more than the populace of the heartland.

In addition to the identification with a particular *heartland*, Taggart suggests the following characteristics of populist movements: resistance towards representative politics, in the sense disassociation from one-sided constitutionalism; lack of core values that are not – at the moment – associated with *the heartland*; reactions to anticipated societal crises; a particular anti-political style, based on the charismatic leadership. All this brings a certain chameleonic character to the populist movements that only mobilize when *the heartland* is allegedly threatened by e.g. 'massimmigration or EU-membership, which explains its relative short-liveness – once in power, it gets increasingly difficult to maintain the populist position, Taggart assumes. To summarizing, Taggart (ibid: 73) predicts that: 'Modernity allows the conditions for populism to become systematized and therefore to become manifest in populist movements. At the same time, modernity exacerbates the populist sense of frustration against being ruled...'. The populist ideological challenge to the established liberal democracies, following Taggart, tests the tolerance and the legitimacy of the liberal democratic regimes: populism represents the 'pathology of representative politics' (Taggart 2004). In this view, the populist ideology is not the anti-thesis of representative democracy - rather populism is one of its offspring, nonetheless controversial.

This view on populism as something more than the resistance to mainstream ideologies has triggered scholars to warn about the gravity of the populist ideological challenge to liberal democratic societies. For instance, Hans-Georg Betz and Carol Johnson (2004) claims that the 'radical right wing' populist ideology is more than mere opportunism; its ultimate ambition is to replace democracy with *ethnocracy* – an ethnic characterization of the 'true people' that allegedly embody the *volonté general* - by democratic means. This ideology is essentially antiliberal, Betz and Johnson say, to protect the interests of the native populations against 'the elites'. This is an exclusionary appealing to 'national preferences', likewise openly discriminatory and based on the illusive trajectory of the common sense. Betz and Johnson say, to protect the interests of the native populations against 'the elites'. This is an exclusionary appealing to 'national preferences', likewise openly discriminatory and based on the illusive trajectory of the common sense. Betz and Johnson (ibid: 317), borrowing a concept from the French scholar Pierre-André Taguieff (1990), assumes its ideological core to be rooted in 'differentialist racism' imbued with categorical imperatives that preserves the identity of the native group to secure the survival of the nation.

What is problematic with this view, in my perspective, is that their analysis tends to limit our understanding of populism to the 'Far-Right' (see e.g. Mény and Surel 2002: 4; Canovan 2005: 75). Populist appeals to the people do not, in theory, merely refer to particular concerns devoted to a certain *ethnos*, based on the dichotomy between 'the natives' and 'the non-natives'. Betz and Johnson might be right to emphasize the seriousness of the ideological potential of parties such as *Lega Nord* in Italy or the *Front National* in France - and the contamination effects of their progress. However, the analysis does neither help much to further our understanding of the intrinsic

functioning of ‘the people’ in democratic governance, nor to comprehend the close relationship between populism and democracy.

To further our understanding of populism as a thin-centered ideology, not obviously limited to the ideological preferences of the RPPs, this view could be complemented with a greater understanding of populism as *style*. The ‘populist style’, some scholars would argue, is constitutive for much modern political communication (Mair 2004). Mudde thus proclaims that we live under a *populist zeitgeist* as the populist discourse, in his view, has turned mainstream in the politics of many Western Democracies (Mudde 2004: 562).

Populism as style

Populism as *style* refers to a certain way of doing politics. It is generally acknowledged, that the populist style matches well with a medialized political landscape as the political form proves to be more significant for the political outcome, than its content (Fella and Ruzza 2009). The populist style typically relies on the notion of ‘charismatic leadership’ to partly bypass established patterns of doing partisan politics. Populist politics encourages direct channels for popular participation. The charismatic leader, in this regard, embodies the popular will in his or her *persona*. In European politics, this way of doing politics has been attributed to dissimilar political figures such as Geert Wilders in Holland, Vladimir Putin in Russia who practices political power on the basis of overall popularity rather than the internal support from his party (Lennhag 2010) and also the Italian Prime-Minister, Silvio Berlusconi, who – despite his position - refers to himself as an ‘anti-politician’, recognized for professional businesses and private affairs that intersect with his position as head of the recently established political party ‘Il Popolo della Libertà’ (see e.g. Fella and Ruzza 2009). Populism as *style* refers to the personalization of politics, an emphasis on charismatic leadership and also the medialization of mainstream politics.

Traditionally, the link between the voters and the government has been organized and mediated by the parties, Peter Mair (2002: 84) notes. The parties no longer adequately represent competing interests to ‘guarantee procedures rather than mediation’ (ibid: 91), though. As the parties cease to play a central role in organizing electoral preferences, popular democracy is mediated by populist means. Mair turns to *the new Labour* to demonstrate how the populist style can play a fundamental role in governmental politics. Great Britain, Mair (ibid: 96) claims, is based on ‘populism as a form of governing in which party is sidelined or disappears; where the people are undifferentiated, and in which a more or less ‘neutral government attempts to serve the interests of all.’

Benjamín Arditi acknowledges that populism represents a *spectre* of democracy; it both follows and haunts the democratic institutions (2004: 141). As such, populism as a particular mode of representation shows three manifestations of spectrality in modern politics. First, political marketing and the increased salience of mass-media have altered the parameters through which partisan actors deliver their messages. This development seems attuned with the populist preferences for the direct appeals to the people and the relative weight of personal legitimacy - whom we can *trust* making the political decisions, sometimes referred to as ‘audience democracy’ (Manin 1997, re-iterated in Arditi 2004: 142).

Second, in this political milieu the ‘populist style’ might drift further away from the *belle saloons* to generate politic rhetoric that resemble enthusiastic football fans who shout out simplified slogans at each other. In this form of political intervention, then: ‘the spectre has moved a step further from being a media-friendly fellow traveler of liberal democracy and starts to resemble a haunting presence’ (ibid). Third, populism as *style* threatens to endanger the liberal democratic framework. The distrust for institutional practices and the legislative processes risk turning democracy into mob-rule as the democratic dialogue degenerates into demagoguery. At this stage, the self-proclaimed friends of the people (i.e. ‘the populists’) could end up in the servitude of authoritarian governance. Arditi (ibid: 143) thus concludes: ‘populism can be a dimension of representation and a mode of participation lodged in the rougher edges of democracy, but also something more disturbing, as it can thrive in political democracies while it morphs into democracy’s nemesis’. Populism as *style* shows preferences for a close relationship between the electorate and the elected, to emphasize the political *form* at the expense of e.g. partisan politics and the constitutional system of checks and balances. Populism as *style*, then, might contribute to a political development that jeopardizes premises of that political power should unreservedly reside under the law, to instead rely on the ‘common sense’ and popular demands on what is right and what is wrong.

Arditi recognizes that ‘populism’, like any other concept in our political vocabulary, revolves around the poles of the politics of skepticism and the politics of faith – on the promises of human salvation and redemption, on the one hand, and institutional stability and pragmatism on the other. This distinction is not an accidental feature of modern politics to be solved by fable political maneuvering; it is its constitutive force. Arditi’s emphasis on the spectral aspects of populism expands on Canovan’s (1999: 16) idea that populism follows democracy as a shadow (an inescapable ambiguity of modern democratic politics), to suggest modes of appearances that manifest various uses (and consequences thereof) of the populist style in representative politics.

At this stage, we have moved away from a take on populism as a particular ideology attributed to particular movements and parties that challenge the existing status quo to mobilize voters around key anti-immigrant messages. Emphasizing populist as *style*, I have also engaged in the wider phenomenon of pursuing radical democratic politics to alter the balance between the elected and the electorate. This could be interpreted as an attempt to reinvigorate the balance between the politics of faith and the politics of skepticism. With this reasoning, I have also shifted focus from mere engagement with the political *style* – understood as different strategies of mobilization and styles of political communication – to an emphasis of populism as particular *logic*.

Populism as logic

It makes sense to distinguish between populism as *ideology* and populism as *style*, when we e.g. dispute about the scope of populism in modern politics, ranging from the emphasis on a particular party family to the idea that populism is the *zeitgeist* of our time, which also mainstream politics tend to obey. This distinction serves, to a certain context, the analytical separation between politics as content and politics as form. Whereas populism as *ideology* corresponds to the former, populism as *style* matches the latter. It is not rare that these features of politics intermingle – and certainly so in the extensive literature on the RPP parties (see further e.g. Abts and

Rummens 2007: 420). While Betz and Johnson (2004: 312) maintain that it is difficult to get a firm grip on the 'radical right' as it embraces extremist views *and* an emphasis on democracy, populism as *logic* does not *per se* connote to an extremist interpretation of who or what 'the people' is. The RPP-parties tend to equate the native-born population with 'the people' – to ascribe 'the people' to a certain *ethnos*. However, populism as *logic* is neither necessarily morally despicable nor normative unwise.

This brings us to a closer encounter with the constitution of 'the people' in representative politics. Hypothetically, the populist appeals refer to the particular populace of 'the heartland, if we listen to Taggart (2002) or it may connote to the whole of humankind. Sometimes 'the people' as a category refers to something narrower than the population, which could imply an exclusive group of privileged citizens but sometimes '(conversely and confusingly) because it means precisely those excluded from that elite, 'the common people' (Canovan 2005: 3). To put it differently, 'the people' connotes to, on the one hand, 'the masses' or the lower strata of the population and on the other hand to the citizenry of the state or the nation.² Margaret Canovan (2004: 251) thus urges us not to equate 'the people' with the population or the citizenry. If we conjoin with Canovan, the special quality enabling the ordinary people, by means of mobilized common action, to transcend into the position of 'popular sovereign' – 'to confer legitimacy upon governments, parties and policies' (Näsström 2007: 624) - invites the invocation of political myths of past foundation and future redemption.

Political representatives who claim to talk in the true name of the people express their mandate in the realm of political myths; hence, representation is based on myths about popular authority. The act of representation, the process through which a single spokesman (or a party) speak and act on behalf of a whole group, also creates the group of people that are *represented*. This move allows the people, through the voice of the spokesman (the representant), to lift above the mere aggregation of separate individual interests into a cohesive body who act 'like a single person'. According to Pierre Bourdieu (1991: 106; cf. Laclau 2005: 163; Canovan 2005: 133), 'the mystery of performative magic is thus resolved in the mystery of ministry'. The uses of myths about 'the people' are something that we cannot do without, if we listen to Canovan (2002b: 417): "'the people' is just a necessary myth: this emperor has no clothes, but to keep the system functioning we must go on admiring his imaginary robe'.

Also authoritarian and dictatorial regimes say to govern in the name of the people - think of the recent violent activities in Libya where Muhammad Kaddafi raises arms in the name of the people against the people. There are today very few regimes that make no attempt to invoke popular legitimacy. Conversely, the populist appeals to the people (versus the elite) seem essential to balance the principles of indirect representation with popular demands of direct modes of political expression.

Populism seen as a particular logic creates a new form of agency out of a plurality of political demands. Ernesto Laclau shares such a view on populism (2005: 224): 'It is in this contamination of the universality of the *populus* by the partiality of the *plebs* that the peculiarity of the 'people' as a historical actor lies'. Populism as *logic* thus lacks any universally applicable content, as this differs from one context to another; it yet requires a radical eruption of the society in two separate camps, 'the people' versus 'the elite' (ibid: 83). Laclau (2005: 117) refutes all attempts to finding out what

is idiosyncratic in populist movements, as these are essentially flawed. Instead, populism (as *logic*) constitutes a certain discursive activity through which 'the people' is defined and further mobilized. Populist mobilization, given this interpretation, provides otherwise disregarded groups with tools to voice particular, fragmented demands and turn these into an organized whole. Populism is, if not completely synonymous with politics, unavoidable for democratic governing activities.

By way of illustration, workers demands gradually became popular demands when it was made possible to articulate the workers as *the people*. This populist maneuver is noticeable in the gradual shift in the Swedish Social Democracy from class struggle to an emphasis on the people's home as a mobilizing metaphor for the transgression of class cleavages in the Swedish society from the 1930s and on (Hellström 2009). In other words, the constant political dispute over the proper name of 'the people' – and thus the claims for popular sovereignty – crystallize in the various political projects (from Kemalist movement in Turkey to the Péronist movement in Argentina, to mention two illustrations given by Laclau) that seek to monopolize 'the people' to match particular political programs. There is no guarantee that the populist logic may be used by progressive political movements to mobilize concerns of 'the common people' against e.g. authoritarian governance. Similarly, it is not predetermined that the populist logic may be used by demagogues to exploit the mobs against e.g. the visible minorities. Both scenarios are possible, which reflects the ambiguity (and promises of) the concept of the 'people' as an object of democratic mobilization - as a particular strategy to include new social groups in the democratic process.

Yannis Stavrakakis (2004) appreciates Laclau's anti-descriptivist approach to the study of populism. Laclau's move from ideology to discourse³ shifts attention to a closer scrutiny of how a variety of political movements refer to 'the people' (ibid: 255). It is neither reduced to idealism nor to any kind of reductionism as it is sensitive to the realities of the political struggles (ibid: 257). What gives 'the people' its salience in this framework is yet its antagonistic representation. What is problematic, according to Stavrakakis, is how we could be able to discriminate political movements that are based on an equivalential logic that simplifies the political struggle into 'us and 'them', or 'good' versus 'evil', having 'the people' as its *nodal point*. The risk is, according to Stavrakakis (2004: 263), 'to lose the conceptual particularity of populism as a tool for concrete analysis'.

To assess 'the populist logic' in contemporary representative politics brings us to a close encounter with how the 'appeals to the people' are invoked to recommend certain political action. To what extent, then, we are able to separate between the populist appeals to the people, based on the division of the society in two separable camps ('the elite' versus 'the people'), and other forms of political mobilization that takes 'the people' as its object of concern is open for empirical scrutiny. Stavrakakis suggests that the further studies of populism would benefit from the incorporation of the 'affective dimension of populist identification' (ibid: 265). In the next section, I will address this concern reflecting on 'the populist logic' in relation to the potential passionate intensity of representative politics.

The passions of representative politics

Canovan (1999) views populist mobilization as a reaction towards *politics-as-usual*. Populism, whether interpreted as an *ideology*, a *style* or a *logic*, is an important reminder that politics is not merely about administrating already made decisions, but

it is also about shaping and realizing popular expectations and visions. Based on Oakeshott's distinction between politics as skepticism and the politics of faith, she elaborates on two faces of democratic politics; redemption and pragmatism. Whereas the former belongs to the realm of the politics of faith the latter corresponds to the logic of the politics of skepticism. The pragmatic face is about maintaining an institutional design to managing conflicts and disagreements, without anyone involved getting hurt. Conversely, the redemptive face expands on the idea of popular sovereignty and raises claims about bringing the mass of people into the realm of politics (Canovan 2004: 245). Democracy as an ideal-form of governance is a redemptive vision to enable the citizenry to realize 'the good society'. In its actual implementation, though, democracy features certain institutions and is pragmatically concerned with stability and order. In this latter meaning, democracy is one system of governance among others to organize societies and human interaction. In its particular form, the pragmatic view features e.g. free elections, multi-party system and the right-of-law. However, as Canovan suggests (1999: 11): 'Inherent in modern democracy, in tension with its pragmatic face, is faith in secular redemption: the promise of a better world through action by the sovereign people'.

It is illusory, Canovan predicts, to imagine any democratic governance without redemptive impulses. To maintain a proper balance between the constitutional and popular pillars of democracy, and to ensure the mutual trust between the electorate and the elected representatives, we need to establish a balance between pragmatism and redemption, Canovan argues. She makes an allegory to the functioning of the church in modern secular societies, referring to Max Weber's idea that 'a church is an institution in which religious charisma is routinized' (ibid: 14) where the voice of God is mediated and institutionally arranged. Its ultimate legitimacy is rooted in the belief of divine authority. In this regard, 'the charismatic preacher' who leads a grass-root movement could claim to hear the voice of God directly and justify the bypassing of the implicit church hierarchy (the mediator) to communicate his or her message, which in turn can become routinized and the cycle begins all over again.

Canovan argues that populism plays a similar role in modern democratic societies. Thus it says to articulate the true voice of the people, paying less respect to the institutional apparatus of democratic governance. Populism thrives, Canovan suggests, in societies that suffer from a lack of balance between the two faces of democracy. To conclude the allegory, to ignore the redemptive impulses inherent in democratic politics is similar to running a church as the congregation lacks faith in religion. In politics as in religion, the lack of faith is a recipe for corruption, Canovan adds (ibid: 11).

The passions of representative politics refer to the delicate balancing between the functional needs of the system and the emotive appeals to the people (Hellström 2009). The basic paradox of liberal democracy, according to Chantal Mouffe (2000a), is that it combines the incongruent ideals of the universal (liberal) rights of the individual to be protected from both state oppression and the fears of mob-rule with the particularistic democratic right of predestined demos to popular sovereignty by means of majority rule. The question how we authorise political power in representative democracies thus bridge the direct demands of the citizenry and the mediated power of the representative elites; between popular demands of secular redemption and pragmatic needs of fair procedures.

In the gap between redemption and pragmatism, populism finds its *raison d'être*. If politics is not merely about the aggregation of rational interests or sensible deliberation, but also about mobilizing passions, frustrations and enthusiasm in the name of the people – then, populism plays a significant role in modern representative politics. Passions and affects are fundamental for the constitution of collective identities, and are thus essential for the fostering of allegiance to certain political projects. Chantal Mouffe (2005: 24) considers passions to be a moving force in political activities (cf. Stavrakakis 2004: 264). In this vein, Philip Abbot (2007) acknowledges that populism has, potentially, a vitalizing effect on contemporary representative politics. Considering the emotive appeals of populism, it can be described as two different ways of expressing anger, Abbot (2007: 438) thus asks: 'Are the two faces of populism – one xenophobic, racist, prone to accepting demagogues and extra-constitutional measures; the other decent, humane, innovative, and communitarian – also the consequences of the two faces of anger, where one seeks to build and one seeks to destroy?' Scholars, who pursue a narrow rationalist view on politics, tend to neglect the potential passionate intensity of representative politics, as this argument runs. This is also to disregard the central functioning of populism in democratic politics.

Populism versus democracy

A populist movement may rely on a certain ideological populist position, against 'the elites', embrace a particular populist style to attract its voters or pursue the populist logic between 'the people' and 'the elite' to justify its concerns. What are we, as analysts, to make out of this? One solution is to separate between populist ideologies that, on the hand, are vitalizing representative democracy and, on the other hand, risk undermining the liberal democratic institutions. A second possibility is to discern to what extent the populist style makes a permanent or occasional feature of modern representative politics. A third possibility, to view populism as *logic*, allows the scrutiny of the appeals to the people in the political competition of the votes. This move entails an emphasis on the redemptive/faith-oriented aspects of democratic politics, and it also suggests that we could describe populism as a permanent companion to democratic politics. Abts and Rummens (2007) raises some important critical remarks about such an enterprise, though. I will conclude the theoretical section of this paper to answer to some of these reservations.

Abts and Rummens suggest a flagrant discontinuity between the logic of populism and the logic of (constitutional) democracy. They argue that much research, devoted to show the internal tensions within democracy itself, come down to the so-called two-strand model, between liberalism and democracy. Typically, this view rests on assumptions on the intrinsic incongruence between the liberal and the democratic pillar in liberal democracies (Mouffe 2000a; 2005). The liberal pillar, in this framework, is about the anonymous rule of law that serves to protect the individual rights of all citizens against the arbitrary exercises of power. The democratic pillar, by contrast, assumes the political legitimacy should reside not in the law, but with the people. While the liberal pillar has universalist aspirations, the democratic pillar is particularistic; hence, as stated by Chantal Mouffe (1999: 41) with references to Carl Schmitt: 'democracy can only exist for a people'. In this framework, which Abts and Rummens also attribute to Margaret Canovan⁴, constitutional democracy 'seem to embody a delicately balanced compromise between the apparently incompatible logics of the liberal and the democratic pillar' (Abts and Rummens 2007: 410).

Here, populism belongs to the democratic pillar and it only risk becoming a threat, when the democratic pillar take the upper hand and thus marginalize other (liberal) elements in this combination. Populism gives voice to the democratic impulse that too much focus on the array of checks and balances dilute the democratic promises of popular sovereignty.

Abts and Rummens argue that this model has two major shortcomings. First, they believe it overestimates the paradoxical nature of constitutional democracy and second, it suffers from a lack of sufficient tools to analyse when and how populism becomes dangerous. Instead, they suggest a model of three logics. The democratic logic assumes that the locus of power in any democratic regime should remain an empty place, here following Lefort's seminal works. In the logic of liberalism, the locus of power vanishes and is replaced by the anonymous rule of law. The logic of populism is defined as the closure of the empty place of power by a substantive image of 'the people'. Rather than stressing the irreconcilability of the democratic and the liberal pillar, they emphasize the mutual dependence of individual rights and the democratic construction of the wills of the people. Conversely, in their view, the populist logic closes the empty place of power with a substantive image of the homogenous people. In this way, 'populism appears as a proto-totalitarian logic' (ibid: 414), highly incompatible with the compromising forces provided by the democratic and liberal pillars. The populist logic is here at odds with the openness of democracy: 'Whereas the democratic logic allows for the symbolic representation of difference on the openness of the political stage, the populist logic of homogeneity rejects the common symbolic framework that allows for the inclusion and recognition of what is different and strange' (ibid: 419).

Abts and Rummens raise some important concerns about the potential dangers of the sometimes over-romanticised populist logic. I do agree with their conclusion: '... when parties argue for their proposals by referring to the 'will of the people', a further analysis of their actions is required to establish whether they envisage a homogenizing and closed interpretation of this will, or whether their proposals are meant as a contribution to the mediated construction of the common good' (ibid: 420). However, to categorize the former as populist and the latter as democratic is both to romanticise the democratic logic and to disregard the populist as antidemocratic. This interpretation risks to reduce our understanding of contemporary political activities as either 'good' (democratic) or 'bad' (populist). Their approach also risk to omit the central functioning of the passions of representative politics - the activity of political mobilization might be used both for the benefits of the common good to serve the pursuit of human emancipation and as constraining elements for particular individuals or groups of people that risk victimization and unfair treatment as a result. Without political mobilization that involves distinct appeals to 'the people', democracy risks turning into an activity of governance restricted to the elites.

If the populist logic entails the closure of the empty place of power, it is hard to discern what separates this logic from any political project that aim to satisfy otherwise disregarded popular demands.⁵ While I agree with Abts and Rummens that it is important to scrutinize more precisely *how* various political actors appeal to 'the people', I am not convinced about their use of terminology, to differentiate between normatively 'bad' populist appeals to 'the people' and normatively democratic 'good' ones. In the next section, I will illustrate how the populist logic, based on the

antagonistic divide between 'the people' and 'the elite' is invoked in democratic practice.

The reality people – an empirical illustration

The populist *logic* entails appeals to 'the people'. It is based on an antagonistic divide between 'the people' and 'the elite', or between 'the people' and those at the bottom of the society – this could refer to such diverse groups as criminals, perverts and also to foreigners in certain political discourses (Abst and Rummens 2007: 418). 'The people' needs to be called upon and constructed, in order to elevate from the status of 'ordinary people' to become a sovereign authority. This act of representation, as previously argued, certainly involves a kernel of political myths. It can also be understood as something more trivial, 'the people' as a concept remains ambiguous and opens up for political disputes over its precise contents. To talk in the name of the people, as many politicians often do, is to use 'the people' to confer legitimacy to a certain political project. The populist logic shows in the political communication between the representative elites and the people. Analyzing particular appeals to 'the people', then, provides a possible means to empirically scrutinize the populist logic in democratic action, devoid of normative presuppositions.

Margaret Canovan (1999: 5) distinguishes between three different ways of referring to 'the people' in political discourse. First, one facet of this appeal refers to *the united people* as a contrast to the political elites that are accused of dividing the people, causing societal fragmentation. This appeal envisions an image of 'the people' as a united body in need of cautious care. It is, in theory, inclusive as it aims to mobilize support for what knit people together. By way of illustration, the People's Home vision has been used as a mobilising metaphor in the Social Democratic political project to realising and administrating social reforms, to include all 'people' as to overcome socio-economic ruptures in the Swedish society.

Second, and sometimes at odds with the first one, this appeal addresses the view that politics ultimately should be restricted to *our people*, e.g. the populace of *the heartland*. This appeal is distinguishably exclusive, as it demarcates which groups of people - or ideas - that belong to 'the people'. Certainly, in the rhetoric of the RRP-parties, this appeal concerns the distinction between the natives and the rest, following the ethno-pluralist credo that the nation belongs to the nationals foremost; hence, Sweden belongs to the Swedes. But this appeal is certainly not absent in mainstream politics. By way of illustration, the previously mentioned people's home vision alluded to a trinity of democracy, the people and the nation that much contributed to establish the founding myth of the modern Swedish national community. The metaphor described a progressive vision of the modern Sweden, the means through which to achieve this goal and a particular mentality ascribed to the Swedish citizenry (Hellström 2010). These two appeals to the people are not easily separable, as it seems, and come down to the including and excluding features of any political project that mobilize fragmented parts of the population into a distinct whole.

Third, Canovan mentions the appeals to *the common people* against the educated and privileged 'cultural elites'. This appeal regularly presupposes that the interests and views of the ordinary people are overridden by the political elites and ridiculed by the cultural elites. Certainly, parties that are ascribed to the label 'populist' use this appeal to mobilize supporters against 'the establishment', including the values and

norms supposedly shared by 'the elite'. However, this appeal is also used by mainstream politicians who emphasize their equal footing with the common people. I will end this paper by giving three illustrations of how the notion 'the reality people' (*verklighetens folk*) has been used by three Swedish parties.⁶

In 1991 the business entrepreneur and count, Ian Wachtmeister, together with the record company director Bert Karlsson, formed a new political party (NyD). They made a rocket career in the opinion polls and crossed the electoral threshold to the national parliament in 1991 with 6.7 percent of the voters behind them. Their political profile was much in line with the so-called second populist wave.⁷ This movement, which prospered in e.g. the neighboring countries of Denmark and Norway in the early 1970s, mobilized voters around an anti-establishment rhetoric, often neo-liberal oriented, against too high taxes, public expenses and bureaucracy. After a while, though not from the start, they also started to grieve against immigration. The NyD disappeared as quickly as it rose – in the 1994 parliamentary elections they lost their representation in the national parliament.

A prevalent theme in the NyD rhetoric was the rhetorical figure of 'the reality people', interpreted as ordinary workers tired of too much bureaucracy and too high welfare expenses. 'The reality people' referred to 'the ordinary people' that constitute a rather fragmented assembly of people who were united in feelings of resentment towards 'the elite' (*Expressen* 29 April 2001). 'The reality people' resisted both the foreigners - who were accused of polluting the Swedish society with criminality (a theme developed with time) - and 'the elites' that neglected to recognize the popular demands of the 'common man'.

The NyD dissolved and Wachtmeister and Karlsson returned to their regular businesses. However, 'the reality people' made a stunning comeback in the rhetoric of the party leader of the Swedish Christian Democratic party, Göran Hägglund, minister of social affairs in both the first (2006-2010) and the second (2010) governmental centre-right coalition. On 17 September 2009, Hägglund published a debating article in the leading Swedish morning paper *Dagens Nyheter*. He predicted that the 'radical elite' had become the new upper-class. Accordingly, its academic language and far-fetched reasoning around e.g. queer theory and gender pedagogics might appeal to a small-numbered, likewise loud-voiced, cultural elite, however it is polemically oriented towards how the ordinary people live their lives. With the 'reality people', Hägglund refers to all the regular families that try to make the daily life go around, rather than reflecting on postcolonialism or queer theory. This time, 'the reality people' is not used against the Swedish foreign-born population, nevertheless the distinct opposition between 'the people' and 'the (cultural) elite' is eloquent.

Jimmie Åkesson is the Party Leader of the nationalist party SD that recently crossed the electoral threshold to the national parliament. When Hägglund picked up the rhetorical figure of 'the reality people', Åkesson immediately replied that it is his party, rather than the minister for social affairs, that properly represent the wills and preferences of 'the reality people'. In a debating article in the tabloid *Expressen* (16 October 2009), he states that 'the reality people' is suffocated by the political demands of 'political correctness' that disregard what 'the people' really think. The SD, according to Åkesson, listens to and takes into account the 'real' problems with e.g. 'mass-immigration' and the alarming criminality rates, which 'the reality people' experience in their daily life. The SD appreciates the authentic Swedish cultural

heritage that appeals to 'the reality people', yet ridiculed by the 'cultural elite': 'For the cultural radical elite, that obviously include high representants of the KD, the Swedish cultural heritage is boring, racist and hillbilly-like' (ibid).⁸

In a speech on the SD annual meeting (March 27, 2010), Åkesson develops on this theme and explains that the SD politics is about recognizing the need for safety and security in the daily life of the ordinary citizens, of not having to be called a 'whore' in the schools or being harassed because of one's origin, whether Swedish or not. These are 'real problems' that concern 'the reality people' in Sweden, he explains. He welcomes Hägglund's appeals to 'the reality people' and the critique against the hegemony established by Marxists and Liberals who had dictated and regulated the public debate in a spirit of 'political correctness'. He claims to be a much more credible spokesman for 'the reality people', though.

Since then, the Christian Democrats have ensured property rights over the trademark 'the reality people'. On their homepage they explain what this 'trademark' refers to: 'They who believe it is alright to have a family, to work, to go on vacation, to comfy together with the family on Friday evening and enjoy watching 'Så ska det låta'⁹ on the television and do not want politicians to interfere with how they choose to live their everyday lives' (quoted in *Sydsvenskan* 16 October 2009).

The NyD, the KD and the SD all use 'the reality people' in different ways, serving different political purposes. What unites these uses is the emphasis on 'the reality people' as both 'the common people' (as opposed to the 'cultural elite') and 'the ordinary citizens' as the majority of the population (as opposed to the minorities who do not share the attributes ascribed to this label). Of course, critical voices in the public debate, manifest in the print media, refute both these aspirations and symptomatically ask the question: who does not belong to 'the reality people'? (See e.g. *Expressen* 20 October 2009). The various uses of the term, and the struggle between the SD and the KD about who has the right to possess it, yet indicate its attractive force to raise claims about accurately representing the 'man on the street', to be on equal footing with 'the common people'.

Final reflections

The Christian Democrats unite, together with the vast majority of the Swedish population and the other parliamentary parties, in a show of repugnance towards the SD - the disjunction between SD and the KD is also confirmed in various editorials and cultural chronicles (See further Hellström 2010). Nevertheless, the populist appeals to the 'common people' - who are opposed to both the cultural elites who ridicule and interfere with how ordinary people choose to live their lives and also to those people at the bottom of society that perhaps do not have a job, or even less go on vacation - are likewise present in the rhetoric of the KD and the SD. Should, then, the conclusion be that Göran Hägglund has become a 'populist', contaminated by 'the populist malaise'?

I suggest this kind of question risk dodging the close semblance between populism and democracy in contemporary representative politics. The relation between 'the people' and 'the elite' is the glue that provides representative politics with its dynamic force. The ambiguity nested in the concept of 'the people' is constitutive for democratic politics. Following the theoretical framework outlined in this article, it seems more relevant to ask the question: how do political actors invoke the populist

distinction between ‘the people’ and ‘the elite’ in the political competition of the votes? This move invites research that focuses less on who is a populist (and who is not), to emphasize ‘the people’ as the prime object of democratic politics. To assess whether the uses of the populist logic in contemporary representative politics poses a threat to e.g. the liberal democratic institutions requires a detailed understanding of how the appeals to the people crystallize in the political language.

The various pejorative uses of ‘populism’ in the scholarly literature tend to intersect with a normative critique of the current rise of the RPP-parties in European politics. Elsewhere, by means of analyzing the role and positioning of the SD in Swedish public debate manifest in the print media (Hellström 2010; Hellström and Nilsson 2010), I have argued that we all love to hate the SD, from the left to the right as the SD distorts the moral order. This wave of resentment towards the SD exhibit the passionate intensity of representative politics – the SD is not only considered to be normative wrong, but also morally evil. The debate around the SD, on both sides, brings a flavor of the politics of *faith* in the otherwise pragmatic-oriented political milieu.

The polarized political debate between SD and the rest epitomizes the delicate relationship between populism and democracy in contemporary representative politics. We should certainly continue to address normative concerns about the SD politics, including their perceptions of ‘the people’. However, the fact that the SD invokes the populist divide between ‘the people’ and ‘the elite’, emphasizing the emotive, redemptive aspects of democratic politics to mobilize voters is neither odd nor dangerous *per se*. My analysis suggests that the political struggle of who ‘the people’ are and what they want and wishes for might stir up emotions, but also makes an imminent feature of democratic politics. The risk is otherwise to conflating our fears of populism (often reduced to the RPP-parties) with a fear of ‘the people’ in democratic, here represented by the small minority of Sweden who voted for the SD in the previous national elections. I instead recommend further inquiries into the sometimes very emotive appeals to ‘the people’ in representative politics, preferably devoid of initial normative presuppositions.

Exploiting xenophobic sentiments in the population to gain votes around a key anti-immigration theme, the RPP parties challenge mainstream politics in Sweden and elsewhere. In order to succeed with this endeavor, my analysis suggests, they need to invoke the populist divide between ‘the people’ and ‘the elite’ to mobilize voters around an ‘anti-elitist’ political agenda, surpassing the socio-economic cleavage dimension. This might as well correspond to popular movements that invoke the populist divide to satisfy popular demands of greater inclusion in the national *demos*. The populist logic involves a powerful mobilization force in contemporary democratic politics. As such it should neither be reduced to nativist anti-immigrant forces nor to ‘progressive movements’ that resist authoritative governance or struggle for the rights of the undocumented refugees to enjoy the same welfare privileges as the native-born people.

References

- Abbott, P. 2007 "Bryan, Bryan, Bryan, Bryan": Democratic Theory, Populism, and Philip Roth's 'American Trilogy', *Canadian Review of American Studies*, 37 (3).

- Abts, K. and S. Rummens 2007 "Populism versus Democracy", *Political Studies* 55.
- Arditi, B. 2004 "Populism as a Spectre of Democracy: A Response to Canovan", *Political Studies*, 52 (1).
- Betz, H-G and C. Johnson 2004 "Against the current—stemming the tide: the nostalgic ideology of the contemporary radical populist right", *Journal of Political Ideologies*, 9 (3).
- Bourdieu, P. 1999 *Language & Symbolic Power*, Cambridge/Massachusetts: Harvard University Press.
- Canovan, M. 1984 'People', Politicians and Populism', *Government & Opposition* 19 (3).
- Canovan, M. 1999 'Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy', *Political Studies*, XLVII.
- Canovan, M. 2002a 'Taking Politics to the People: Populism as the Ideology of Democracy', Yves Mény (ed) *Democracies and the Populist Challenge*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Canovan, M. 2002b 'The People, the Masses, and the Mobilization of Power: The Paradox of Arendt's "Populism"', *Social Research* 69 (2).
- Canovan, M. 2004 'Populism for political theorists?', *Journal of Political Ideologies*, 9 (3).
- Canovan, M. 2005 *The People*, Cambridge: Polity Press.
- Dagens Nyheter* 17 september 2009 'Sveriges radikala elit har blivit den nya överheten', Göran Hägglund.
- Expressen* 29 April 2001 'Title missing', Per Wendel.
- Expressen* 16 October 2009 'Bra att Hägglund sågar kultureliten', Jimmy Åkesson.
- Expressen* 20 October 2009 'Twitter-bråket: Schyman och Hägglund i hätsk debatt – via microbloggen', David Baas.
- Fieschi, C. 2004 'Introduction', *Journal of Political Ideologies*, 9 (3).
- Freedon, M. 1998 'Is Nationalism a Distinct Ideology?', *Political Studies*, XLVI.
- Hellström, A. 2005 'Brussels and Populism', *The European Legacy: Toward New Paradigms*, 10 (2).
- Hellström, A. 2006 *Bringing Europe Down to Earth*, Lund: Department of Political Science.
- Hellström, A. 2009 'The passions of representative politics', unpublished paper.
- Hellström, A. 2010 *Vi är de Goda: den offentliga debatten om Sverigedemokraterna och deras politik*, Hägersten: Tankekraft förlag.

- Hellström, A. and M. Lennhag 2010 'Folkets vänner', *Fronesis*, 34.
- Hellström, A. and T. Nilsson 2010 "We are the Good Guys': ideological positioning of the nationalist party Sverigedemokraterna in contemporary Swedish politics', *Ethnicities*, 10 (1).
- Kiiskinen, J. and S. Saveljeff 2010 *Att dansa i otakt med väljarna: Socialdemokraternas och Moderaternas strategiska bemötande av Sverigedemokraterna*, Malmö: IMER/MIM.
- Laclau, E. 2005 *On Populist Reason*, London: Verso.
- Lennhag 2010 'Populism, putinism och popularitet', *Fronesis*, 34.
- Mair, P. 2002 'Populist Democracy vs Party Democracy', in Y.Mény (ed), *Democracies and the Populist Challenge*, Basingstoke: Palgrave.
- Manin, B. 1997 *The Principles of Representative Government*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mény, Y. and Y. Surel 2002 'The Constitutive Ambiguity of Populism', Y. Mény (ed), *Democracies and the Populist Challenge*, Basingstoke: Palgrave.
- Mouffe, C. 1999 'Carl Schmitt and the paradox of liberal democracy', C. Mouffe (ed), *The Challenge of Carl Schmitt*, London: Verso.
- Mouffe, C. 2000a *The Democratic Paradox*, London: Verso.
- Mouffe, C. 2000b 'For an Agonistic Model of Democracy', (ed) Noël Sullivan, *Political Theory in Transition*, London: Routledge.
- Mouffe, C. 2005 *On the Political*, London: Routledge.
- Mudde, C. 2004 'The Populist Zeitgeist', *Government and Opposition* 39 (4).
- Näsström, S. 2007 'The Legitimacy of the People', *Political Theory* 35 (5).
- Oakeshott, M. 1996 *The Politics of Faith & The Politics of Scepticism*, New Haven: Yale University Press.
- Pijpers, R. 2006 'Help! The Poles are coming': Narrating a contemporary moral panic', *Geografiska Annaler: Series B* 88 (1).
- Riesigl, M and R. Wodak 2001 *Discourse and Discrimination: Rhetorics of Racism and Antisemitism*, London: Routledge.
- Ruzza, C. and S. Fella 2009 *Re-Inventing the Italian Right: territorial politics, populism and 'post-fascism'*, London: Routledge.
- Stavrakakis, Y. 2004 'Antinomies of formalism: Laclau's theory of populism and the lessons from religious populism in Greece', *Journal of Political Ideologies* 9 (3).
- Sydsvenskan 16 October 2009 'Ian, Göran och Jimmie vill vara verklighetens folk', Henrik Montgomery.

- Taggart, P. 2002 'Populism and the Pathology of Representative Politics', Y. Mény (ed), *Democracies and the Populist Challenge*, Basingstoke: Palgrave.
- Taggart, P. 2004 'Populism and representative politics in contemporary Europe', *Journal of Political Ideologies*, 9 (3).
- Taguieff, P-A. 1990 'The New Cultural Racism in France', *Telos* (83).
- Torring, J. 1999 *New theories of discourse: Laclau, Mouffe and Žižek*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Westlind, D. 1996 *The Politics of Popular Identity: understanding recent populist movements in Sweden and the United States*, Lund: Lund University Press.
- Åkesson, J. 2010 'Tal på valkonferensen', *Åkesson om*, 27 mars 2010, http://www.sdkuriren.se/blog/index.php/akesson/2010/03/29/tal_pa_valkonf_ersen, accessed in August 2010.
- Özkirimli, U. 2010 *Theories of Nationalism: a critical introduction*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

¹ Westlind mentions four populist movements in modern politics. First, he discusses 'Frontier Populism' that appeared in the United States in the 1890s; 'Intellectual populism' that encouraged the growth of peasant socialism and the worship of the *narodniki* in pre-Revolutionary Russia and the 'Urban Populism' that thrived between 1940 and 1965 in Latin America to bring together the urban masses (see also Hellström 2005: 228; Hellström and Lennhag 2010: 83-4, note 6). While there are tendencies to re-enforce these particular movements, ranging from e.g. Hugo Chavez in Venezuela to the increasing attraction of Putinism in Russia, in Europe the dominant populist tide is attributed to the contemporary surge for 'the Far-right and Socialist populism', the fourth movement discussed by Westlind.

² What is at stake here is the particularising synecdoche of letting a 'part standing for the whole' used in e.g. discourse-historical analysis to account for the linguist constructions of in- and out-groups (see e.g. Reisigl & Wodak 2001: 57).

³ This move should not be exaggerated, though - for e.g. a discursive of the ideology of nationalism, see e.g. Özkirimli 2010: 206-209.

⁴ Margaret Canovan would probably disagree as she also criticises the 'two-strand model' (see e.g. Canovan 2005: 83-90), which Abts and Rummens also note.

⁵ Chantal Mouffe (2000b: 128-8) refers to politics as the prospects of establishing a particular order in the antagonistic field of 'the political'. In this view, politics implies the partial fixation of meaning of a given concept (Hellström 2006: 54; Torring 1999: 67). The empty place of power is partially filled by political activities with hegemonic ambitions, referred to as populist or not.

⁶ The media material has been collected by means of search, using the search word 'Verklighetens folk' in the data base, 'Mediarkivet' covering substantial parts of the Swedish print media. In total, I collected more than 2000 articles and news items. However, the analysis is limited to articles that explicitly dealt with the uses of 'verklighetens folk', by Wachtmeister (29 articles), Göran Hägglund and Jimmie Åkesson (their debate articles and the immediate reactions to these, approximately 50 articles).

⁷ Approximately one decade after the Second World War, 'populist' political parties began to take shape that shared little resemblance with the first way of populist parties, which by contrast had tentacles with fragmented racist or neo-nazi groups in the European societies (Kiiskinen and Saveljeff 2010: 42).

⁸ Own translation.

⁹ Own translation. 'Så ska det låta' is a popular television game show, featuring celebrities who try to identify and singing the correct songs with the correct lyrics.

Kriminologiens kriminalpolitiske betydning - Eller: To påstande og to spørgsmål

Påstand 1

Kriminologien har altid haft større ideologisk/teoretisk betydning end konkret/empirisk betydning

Det vigtigste, største og mest åbenbare eksempel herpå er Lombroso. Den forskning, han gennemførte, blev på det idémæssige plan af overordentlig stor betydning for den kriminalpolitiske vigtige ændring, der skete fra slutningen af 1800-tallet til begyndelsen af 1900-tallet. Lombroso blev i slutningen af det 19. århundrede eksponent for den positive italienske skole, og hans arbejde stimulerede i meget høj grad kritikken af den frie vilje og den klassiske skole inden for strafferetten.

Kritikken betød, at strafferetten ændrede retning, og fokus skiftede fra forbrydelsen til forbryderen. Kriminalitet skulle ikke længere betragtes som et resultat af ond vilje, men som et resultat af en syg eller mentalt retarderet lovovertræder. Lombrosos arbejde var banebrydende for den forandring, der indtraf i begyndelsen af 1900-tallet – med ham skete der et egentligt paradigmeskift. Denne nye danske straffelov fra 1930 afspejlede denne ændring med indførelse af et antal behandlingsorienterede helt eller delvis tidsbestemte straffe. Og det samme har været tilfældet i de andre nordiske lande.

Men Lombrosos arbejde havde også en indirekte betydning for den institutionelle kriminologis grundlæggelse. Idéen om den syge lovovertræder skabte et behov for mere viden, og Franz von Liszt og de andre toneangivende i den internationale kriminalistforening var overbeviste om, at kriminologien ville være i stand til at hjælpe strafferetten med at finde den rette straf til de enkelte lovovertrædere. Så allerede på denne forenings allerførste møde i 1890 understregede man vigtigheden af at styrke kriminologien som hjælpevidenskab til strafferetten, og i løbet af de første årtier i 1900-tallet blev en række kriminologiske institutter etableret: Graz i 1912, Rom i 1912, Wien i 1922, Moskva i 1923, Paris i 1924 og Prag i 1930 (Hurwitz 1948).

Lad mig igen understrege, at denne enorme betydning, Lombroso fik for såvel kriminalpolitikken som for kriminologien, bestemt ikke kan knyttes til hans forskning, men alene til de idéer, hans forskning repræsenterede.

Et mere nutidigt eksempel på kriminologiens ideologiske betydning er idéen om nultolerance. Der er flere her til stede, som ved meget mere om det emne, end jeg gør, men det er næppe forkert at sige, at der inden for kriminologien er ganske stor uenighed om, i hvilket omfang idéen om nultolerance har noget på sig. Og der kan vist sættes et stort spørgsmålstegn ved, om det virkelig er muligt at opnå væsentlige kriminalpræventive effekter gennem en nultolerance strategi. Men det har ikke

hindret idéen om nultolerance i at sprede sig som en steppebrand. Det er simpelthen blevet løsningen i meget politiarbejde, ligesom det blandt mange kriminalpolitikere er blevet et populært begreb.

Der er også andre nyere eksempler på idéernes kraft – eksempler som dog ikke alene vedrører kriminologien. Det drejer sig om begreberne evidens og risikofaktorer. Begge begreber er – i modsætning til nultolerance – empirisk meget velfunderede. Der findes overordentlig megen forskning – og også megen god forskning – som påviser effekten af forskellige former for tiltag. Og der findes bestemt også megen forskning, der redegør for, hvilke forhold der i særlig grad er forbundet med kriminalitet. Det, der er mit ærinde, er at påpege, at de idéer, evidensforskning repræsenterer, har fået meget større og bredere betydning, end forskningen giver grundlag for. Alle skal i dag arbejde evidensbaseret – hvilket i og for sig er en vældig god idé – men krav om evidens og dokumentation af ændringer kan meget let lede til en situation, hvor man får dårlig forskning og ubrugelig dokumentation. De, der arbejder med effektevalueringer ved, at denne forskning stiller meget store metodemæssige krav. Det er ikke bare noget, man gør. Men det forventes i dag, at man rundt omkring på institutioner og lignende steder skal være i stand til at dokumentere effekten af indsatserne.

Med hensyn til risikofaktorer, er dette begreb nærmest gået hen og blevet et magisk. Der findes en meget stærk tiltro til, at hvis vi blot kan pege på nogle risikofaktorer – hvilket vi bestemt kan – så vil vi have nøglen til kriminalitetsproblemet's løsning. Igen skal jeg understrege, at jeg bestemt går ind for systematisk viden og også brug heraf. Men vi kan i dag ikke med tilnærmelsesvis sikkerhed udpege personer, der senere i livet vil blive kriminelt belastede. Hvis vi anvender risikofaktorer som udgangspunkt for en prædiktion, så ender vi med meget store grupper af falske positive og falske negative. Alligevel er denne type af initiativer i gang i dagens Danmark.

På det idémæssige plan kan man, for at bruge en formulering, som en tidligere landsformand for de danske fagbevægelser brugte, sige "at vi har sejret ad helvede til".

Påstand 2

Relativt set er kriminologiens konkrete betydning mindsket gennem tiden

Jeg skal ikke påstå, at jeg har gennemført en videnskabelig undersøgelse af relationen mellem omfanget af kriminologisk forskning og dens politiske indflydelse, så dette er baseret på min indtryk gennem mine mange år inden for faget.

Når jeg ser tilbage, så er det klart min opfattelse, at de første kriminologiske undersøgelser blev anvendt i en overordentlig stor grad i politiske beslutningsprocesser.

Lad mig give et par eksempler:

Det ene eksempel angår den vigtigste kriminalpolitiske diskussion i 1960'erne – de tidsbestemte straffe, der var fulgt i kølvandet af den behandlingsoptimisme, som Lombrosos idéer var med til at skabe. Disse sanktioner blev i stigende grad kritiseret for bl.a. den falske analogi mellem kriminalitet og sygdom og for at medførte uproportionelt lange straffe. Og så blev der sat spørgsmålstejn ved sanktionernes

kriminalpræventive effekt. Det førte til, at det danske straffelovråd blev bedt om at overveje disse sanktioner, og i den forbindelse bad rådet den daværende professor i kriminologi ved Københavns Universitet, Karl O. Christiansen, om at gennemføre en effektevaluering af sanktionerne. Det overordnede resultat af evalueringen var, at der ikke kunne påvises en større effekt af de tidsubestemte sanktioner end af de tidsbestemte (Christiansen et al. 1972). Kort efter blev alle de daværende tidsubestemte sanktioner ophævet. Der er ikke kendskab til anden kriminologisk forskning, der i samme grad har haft en direkte betydning for en meget væsentlig lovændring.

Det andet eksempel angår effekten af fængselsstraffen. I midten af 1960'erne blev den første større skandinaviske undersøgelse herom offentliggjort. Den svenske sociolog, Bengt Börjeson (1967), viste i sin undersøgelse, at recidivfrekvensen var lavere efter ikke-frihedsberøvende sanktioner end efter de frihedsberøvende. Denne undersøgelse blev efterfulgt af Ulla Bondesons undersøgelse af 'Fången i fängsamhället', hvor hun påviste en negativ individualpræventiv effekt af fængselsstraffen (Bondeson 1974). Ikke mindst Ullas undersøgelse fik en central betydning for den diskussion om alternativer til fængselsstraf, der startede i 1970'erne.

Der er ingen tvivl om, at antallet af kriminologer og kriminologiske studier er øget enormt siden 1960'erne og '70'erne – både i Danmark og i andre lande. Desuden er der sket en metodeudvikling, og generelt er data antagelig også blevet bedre. Lad mig nævne et par af de væsentligste nyere danske kriminologiske studier, som metodemæssigt desuden er ganske banebrydende.

Den første undersøgelse angår uformel straf eller – som det også undertiden kaldes – den ekstralegale effekt af straf. Det er de ikke intenderede konsekvenser, en straf kan medføre, såsom tab af arbejde, bolig og familie. I denne undersøgelse fra Rockwoolfondens forskningsenhed er det spørgsmålet om tab af indkomst, der er i fokus (Tranæs & Geerdsen 2008). Undersøgelsen, der er baseret på registerdata, påviser en langvarig nedgang i indkomsten efter afsoning af en fængselsstraf. Personer, der har afsonet op til 6 måneders straf, har en lønnedgang på 25 procent efter strafafsoningen og på 15 procent, såfremt velfærdsydelse, der jo skal kompensere for løntab, inkluderes. De tilsvarende tal for dem, der har afsonet en længere straf, er på henholdsvis 40 og 24 procent. Indkomstforholdene undersøges i en periode af fem år efter strafafsoningen, og der er i den periode ikke tegn på øget indkomst.

Det andet eksempel angår en undersøgelse af danskernes retsbevidsthed (Balvig 2006). Det er velkendt, at en stor majoritet af befolkningen ønsker strengere straffe, hvis de stilles et generelt spørgsmål om, hvorvidt straffene er for milde eller for strenge. Det viste sig også i denne undersøgelse. Når de adspurgte derimod fik præsenteret en konkret sag beskrevet på 1/2-1 side, angav de fleste imidlertid en mildere straf end den, der i sådan en sag rent faktisk ville blive idømt. I alt syv forskellige lovovertrædelser, der alle ville medføre en kort ubetinget frihedsstraf, blev præsenteret, og i alle tilfælde ville en majoritet af de adspurgte idømme en mildere straf. Det, de adspurgte primært pegede på som sanktioner, var samfundstjeneste og behandling.

Undersøgelsen viste videre, hvorfor vi altid finder et generelt krav om strengere straffe: De adspurgte fejlbedømte totalt domstolenes praksis og mente, at de i alle tilfælde ville idømme mildere straffe, end de selv ville.

Da undersøgelsen blev offentliggjort sagde den daværende justitsminister, at hun gerne så en undersøgelse, der fokuserer på grovere kriminalitet, for hun var sikker på, at befolkningen støttede regeringens initiativer vedrørende skærpelse af straffe for grov vold og lignende alvorlige forbrydelser. Dette ønske er blevet imødekommet, idet der er gennemført en retsbevidsthedsundersøgelse med sager, der fører til en fængselsstraf på mindst ét år (Balvig 2010). Som bekendt er undersøgelsen samtidig gennemført i de øvrige nordiske lande, og i alle landene viser det sig, at befolkningen gennemgående ønsker mildere straffe end dem, der rent faktisk idømmes (Balvig, Gunnlaugsson, Jerre, Olaussen & Tham 2010).*

Disse nye, avancerede og meget vigtige kriminologiske undersøgelser har imidlertid – sammenlignet med den tidlige kriminologi – fået en begrænset betydning for kriminalpolitikken. Så set over et længere tidsperspektiv, kan det virke som om, kriminologiens indflydelse bestemt ikke følger trit med omfanget af dens forskningsresultater.

Spørgsmål 1

Hvorfor mister kriminologien indflydelse?

Jeg skal prøve at give nogen bud på, hvorfor kriminologien relativt set har mistet indflydelse.

Politisering og demokratisering af kriminalpolitikken

I den periode, hvor kriminologien havde en stor indflydelse, var kriminalpolitikken styret en liberal, humanistisk elite – af professorer og højt placerede embedsmænd fra ministerier m.v.

I en interessant artikel om tilsvarende engelske forhold har Ian Loader fra University of Oxford (2006) givet disse grupperinger den meget sigende mærkat ‘Platonic guardians’. Jeg vil ikke undlade at give Loaders glimrende karakteristik af disse platoniske vogtere som er en “governmental outlook that seeks effective ways to manage the problem of offending, while engaging simultaneously in sober repression of the public passions that crime arouse” (Loader 2006, s. 570).

Lad mig også komme med et citat af den tidligere generaldirektør for den danske kriminalforsorg, Lars Nordskov Nielsen:

”Da jeg i 1968 på fængselsvæsenets vegne skulle sige farvel til K. Axel Nielsen og goddag til Knud Thestrup forsikrede de samstemmende, at dette justitsministerskifte ville vise sig betydningsløst for kriminalforsorgen, for kriminalpolitikken var noget, der blev ført på rent sagligt grundlag og på saglig måde, og således hævet over partipolitikken.” (Nielsen 1999 s. 276).

* Resultaterne fra den finske del af undersøgelsen er dog endnu ikke offentliggjort.

Der er bred enighed om, at denne faglige og saglige dominans på det kriminalpolitiske område fortsatte til slutningen af århundredet, hvorefter kriminalpolitikken har fået en alt større partipolitisk betydning. Det begrædes givet af mange, men man kan også vælge at se det som et demokratisk fremskridt. For nu igen at citere Lars Nordkov Nielsen:

"Vil vi have demokrati, vil vi naturligvis også have de folkevalgte til at deltage i den kriminalpolitiske debat og udvikling" (Ibid., s. 276).

Det, vi imidlertid må erkende, er, at kriminologien ikke har været i stand til at give de svar, den partipolitiske interesse for kriminalpolitikken primært søger. Det, de to nyere kriminologiske forskningsresultater, som jeg nævnte, siger, er, at 1) fængselsstraffe resulterer i langvarige om ikke permanente økonomiske vanskeligheder, som antagelig vil have en betydning for fortsat kriminalitet, og 2), at befolkningen ønsker mildere straffe. Sådanne resultater harmonerer ikke med den hårdere kriminalpolitisk linje, der nu længe har domineret.

At politisering og demokratisering af kriminalpolitikken har indebåret en sådan drejning kan enklest illustreres ved omfanget af lovændringer, der indebærer strafskærpelser. Siden den borgerlige regering kom til i slutningen af 2001 og frem til sommeren 2010 er straffene øget 47 gange (Balvig 2010). En hårdere kriminalpolitisk linje synes at være blevet et mål i sig selv.

'Penal populism'

Svaret på denne hårde kriminalpolitiske linje er gerne penal populism – altså at en strengere kriminalpolitik er baseret på formodningen om, at det er det, befolkningen ønsker. Det er befolkningens vilje, der slår igennem i kriminalpolitikken.

Umiddelbart er der god grund til at tro, at det forholder sig på den måde. Som nævnt blev kriminalpolitikken frem til slutningen af forrige århundrede styret af en liberal elite bestående af embedsmænd og fagfolk – de platoniske vogtere – og deres humane kriminalpolitiske linje blev så at sige aldrig afprøvet demokratisk. At denne liberale linje ville ændre sig med øget politisk fokus på området, forekommer på mange måder sandsynligt.

På den anden side, så modsiger den nordiske retsbevidsthedsundersøgelse idéen om penal populism. Der er også andre eksempler på, at befolkningen har en mildere holdning end politikerne. Inden den kriminelle lavalder blev sænket fra 15 til 14 år i Danmark i sommeren 2010 blev der gennemført et par opinionsundersøgelser, som begge viste, at et flertal i befolkningen var imod lovændringen. En af undersøgelserne viste, at kun 9 pct. af de adspurgte mente, at sænkelsen af den kriminelle lavalder ville få en kriminalpræventiv effekt (Capacent 2009).

At forklare den kriminalpolitiske udvikling med alene populisme virker derfor åbenlyst forkert eller i hvert fald ufuldstændigt. Der er på dette område tale om en antagonisme, som giver sig udtryk i, at generelle retsbevidsthedsundersøgelser viser et ønske om strengere straffe, mens den informerede og reflekterende respondent giver et helt andet svar. Antagonismen angår modsætningen mellem retsfølelse og retsfornuft – en modsætning, der afspejles i titlen på den seneste danske retsbevidsthedsundersøgelse (Balvig 2010). Så det, der er tale om, er snarere retsfølelsepulisme.

Det er denne følelse, der hyppigt appelleres til fra politisk hold. Det er den følelse, der kommer til udtryk i de konstant generelle ønsker om en strammere kriminalpolitik. Det er følelsen – og ikke retsfornuften – der bevirker, at politiske partier kan vinde stemmer gennem en stram kriminalpolitik, og at det tilsyneladende ikke i dag er muligt at miste stemmer ved at kræve for strenge straffe.

Dette ligger i sin forlængelse af, at dagens politik fokuserer på værdier, på moral og etik (Rose 2003).

Retorikken har lært os, at en god og overbevisende tale skal indeholde elementer af både patos, etos og logos. En tale skal appellere til både vores følelser, vores moral og vores fornuft. Men hvis logos udelades, har forskningen ringere vilkår. Den ændrede politik kan derfor også ses som en forhindring for forskningens indflydelse.

Øget disrespekt for ekspertise

I slutningen af 18-tallet blev et medlem af det danske folketing berømt for at sige: "Hvis det er faktum, benægter jeg faktum". Denne udtalelse har overlevet længe og er gennem generationer blevet brugt som udtryk for en persons snæversyn og dumhed.

I dag synes sentensen glemt. Dagligt høres benægtelse af fakta, uden at nogen synes at tage notits af det. Borgernes egne vurderinger er bedre end eksperternes. En sådan linje blev lagt, da den borgerlige regering overtog magten i 2001. I sin første nytårstale talte den daværende statsminister om 'statsautoriserede smagsdommere' og om 'eksperttyranni'. En konfrontation med den såkaldte kulturelite blev dermed tydeligt demonstreret. En tidligere justitsminister har omtalt forskerne som 'hele hylekoret' (Greve 2004, s. 62), mens en anden har talt om 'alle de fine og flotte kriminologer og professorer' som ikke ved, hvad der sker i den virkelige verden (Dansk Politi nr. 10, 2008, s. 27).

Det er naturligvis helt acceptabelt at diskutere elitens og eksperternes rolle; det er en del af den demokratiske debat. Det, der er problemet, er den tone – den retorik – der anvendes. Ved at bruge forhånende ord skabes et klima, som tillader forkastelse af fakta, hvis fakta ikke passer én. Det indebærer, at man i dag vældig ofte hører en politiks dom over forskningen som blot: "Det tror jeg ikke på". Videre argumentation synes ikke nødvendig.

Men hvad skal ekspertens rolle være i et demokrati? Vi har ikke et politisk mandat og kan ikke med rimelighed forvente, at vor forskning altid vil påvirke politikken. På den anden side må det vel betegnes som et dårligt demokrati, hvis der ikke lyttes til ekspertisen, og hvis der slet ikke er interesse for den forskning, der er opnået gennem hårdt, seriøst arbejde. At blive taget seriøst og at blive hørt er vel det, eksperter rimeligvis kan forvente i et demokrati.

Den udramatiske kriminologi

Der er et særligt træk ved kriminologien, der bevirker, at denne videnskab kan have vanskeligt ved at vinde politisk gehør. Det er, at vi ikke er gode til at skabe de store, dramatiske overskrifter, som kan være med til at sætte den politiske dagsorden. Kriminologisk forskning stimulerer sjældent den frygtkultur, som politikere er lydhøre overfor. Når massemedierne fortæller om stigende kriminalitet, er der gerne en eller anden kriminolog, der kan fortælle en anden historie. Og når fokus – endnu engang – er på den 'stadigt mere kriminelle ungdom', kan der fremvises mange forskningsresultater, der peger i en anden retning.

Det er blevet en vigtig del af kriminologien at forholde sig kritisk til rapporter og statistikker om 'voldsom øget kriminalitet', ikke fordi sådanne rapporter ikke kan være korrekte, men fordi det gang på gang har vist sig, at tallene er misforstået, eller noget er overset.

Mange og modsatrettede resultater

Som nævnt bliver der produceret flere og flere kriminologiske forskningsresultater. Dermed stiger risikoen for, at der fremkommer resultater, der umiddelbart strider mod hinanden. Det sker, når der anvendes forskellige metoder eller forskellige typer af data. Og det sker inden for alle videnskabsgrene.

Det har da også blandt teoretikere været peget på, at netop fordi videnskaberne i stigende grad er internt uenige, mister de legitimitet (Giddens 1994). Og når der ikke længere er entydige svar på forskningsspørgsmål, kan det indebære en mulighed for at 'vælge' de resultater, der måtte passe bedst til ens politiske dagsorden. En sådan mulighed kan betyde en øget svækkelse af forskningens position.

Dertil kommer, at væksten i forskningsresultaterne i sig selv kan mindske interessen for dem. Det kan afstedkomme uopmærksomhed eller alene en meget kortvarig optagethed. Også forskningen påvirkes af det stadigt hastigere nyhedsflow. Mange forskere kender sikkert den situation, at fuldt gyldige resultater, der ikke er af helt ny dato, ikke længere af omverdenen anses for at være anvendelige.

Spørgsmål 2

Hvilken kriminologisk forskning har især politisk betydning?

At kriminologien relativt set har mistet indflydelse, betyder bestemt ikke, at den ikke har indflydelse. For det har den.

At skulle vurdere, hvilken forskning der især har indflydelse, bliver det et skud fra hoften – uden den nødvendige diskussion af, hvad politisk indflydelse er, og hvordan det måles.

Jeg tror, at de resultater, der har en mest direkte politisk indflydelse – altså noget som kan aflæses gennem lovændringer eller lignende – er de meget konkrete resultater, der forholder sig til specifikke politiske initiativer eller lovgivning. Det er resultater, som simpelthen kan være vanskeligt politisk at sidde overhørig, fordi der eksempelvis kan påvises, at implementeringen af en lovændring ikke følger de forventede retningslinjer. Men denne indflydelse vil ofte være forholdsvis snæver, idet det kan resultere i mindre korrektioner af praksis.

Mit indtryk er, at kriminologiens indirekte indflydelse er af større betydning. Altså den form for indflydelse kriminologien har ved, at kommissionsmedlemmer, medlemmer af udvalg mv. anvender den kriminologiske viden, de har, hvilket kan have betydning for de forslag, der fremmes, og hvilke der hæmmes. Det kan i den forbindelse være værd at understrege, at meget af den indflydelse, kriminologien har, er skjult for offentligheden. Det er forskningsresultater, der anvendes i udredningsarbejde, og hvor dette ikke altid vil fremgå af udredningen.

Kriminologiens indflydelse på kriminalpolitikken viser sig heller ikke nødvendigvis ved, at noget sker, men i dag nok så ofte ved, at noget ikke sker. Der er givetvis mange

kriminalpolitiske idéer, der hurtigt skydes ned, når der lægges kriminologiske fakta på bordet.

I øvrigt er det min opfattelse, at kriminologien har den største indflydelse på de styrelser eller embedsværk, der er knyttet til det retspolitiske område: politiet, kriminalforsorgen, det kriminalpræventive arbejde. Her anvendes den kriminologiske forskning i stort omfang på en meget direkte måde.

Og så har kriminologien givetvis også en generel betydning. De resultater, som den nordiske retsbevidsthedsundersøgelse viser, tror jeg ikke ville have været mulige uden kriminologiens konstante og langvarige understregning af fængselsstraffens skadelige virkning.

Litteratur

Balvig, Flemming (2006). *Danskernes syn på straf*. Advokatsamfundet.
http://www.advokatsamfundet.dk/Files/Filer/Advokatsamfundet/Presse/Hovedrapport_final.pdf

Balvig, Flemming (2010). *Danskernes retsfølelse og retsfornuft – et forspil*. 2010.
<http://www.justitsministeriet.dk/fileadmin/filer/forskning/Retsbevidsthed.pdf>

Balvig, Flemming, Helgi Gunnlaugsson, Kistina Jerre, Leif Petter Olaussen & Henrik Tham (2010). Den nordiske retsbevidsthedsundersøgelse. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, årgang 97, s. 232-250.

Bondeson, Ulla (1974). *Fången i fångsamhället*. Stockholm: Norstedts.

Börjeson, Bent & Eva Ros (1976). *Straffets verkningar*. Stockholm: Liber.

Capacent (2009): Befolkningsundersøgelse for BUPL – gennemført august 2009:
http://www.dr.dk/nyheder/htm/baggrund/generel/tabelrapport_gratis_tilbud.pdf

Christiansen, Karl O. et al. (1972). *Effektiviteten af forvaring og særfængsel m.v.* Betænkning nr. 644. København: Justitsministeriet.

Giddens, Anthony (1994). *Modernitetens Konsekvenser*. København: Hans Reitzel.

Greve, Vagn (2004). Får eller ulve – et essay om de senere års bevægelse fra retsstaten og henimod politistaten. *Social Kritik* nr. 95, 2004, s. 58-71.

Loader, Ian (2006). Fall of the 'Platonic Guardians'. *British Journal of Criminology*, vol. 46, s. 561-585.

Nielsen, Lars Nordkov (1999). Bølger i den kriminalpolitiske udvikling. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, årgang 86, s. 201-279.

Rose, Nikolas (2003). At regere friheden – en analyse af politisk magt i avanceret liberale demokratier. Christian Borch & Lars Thorup Larsen (red.): *Luhmann og Foucault til diskussion*. København, Hans Reitzel.

Tranæs, Torden & Lars Pico Geerdsen (2006). *Forbryderen og samfundet*.
København: Gyldendal.

Kommentarer till anföranden om Kriminalpolitik och högerpopulism

Britta Kyvsgaard har framhållit att kriminologerna marginaliserats i takt med en partipolitisering av kriminalpolitiken, där den traditionellt rationella och "kyliga" kriminologin inte kan stå emot den politiska och mediala alarmismen, och där vissa kriminologer valt att spela med i den nya, mer populistiska kriminalpolitiken. Anders Hellström har beskrivit högerpopulismen till form och innehåll och framhållit dess centrala budskap som att man är för frihet, demokrati, rättvisa, nation och "den vanliga människan" och mot invandring, elit och etablissemang. De två presentationerna har tagit sig an det allmänna respektive det specifikt kriminologiska och kriminalpolitiska. Hur kan dessa två analyser föras samman så att vi bättre kan förstå sambandet mellan den allmänna utvecklingen mot högerpopulism och en förändrad kriminalpolitik, som vi uppfattar går emot kriminologins sätt att förstå och beskriva brott och straff? Utifrån de två presentationerna ska ett antal frågor och även några tentativa svar formuleras.

Måste populismen vara för hårdare straff och varför är det så?

Är kravet på lag och ordning en bieffekt av invandrarfrågan och dess koppling till brottslighet? Populistiska partier i Norge, Danmark och Sverige och även andra europeiska länder har alla en tydlig lag och ordning-profil. Sannfinländarna tycks dock hittills inte ha prioriterat brottsbekämpning. De populistiska partierna i Sverige, Ny Demokrati på 90-talet och Sverigedemokraterna i dag, är tydliga lag och ordning-partier. Kristdemokraterna, som Anders Hellström tog upp i sin analys, är dock inte entydigt för lag och ordning. Vissa utspel inför förra årets val pekar dock på att Kristdemokraterna söker sig åt detta håll, t.ex. i en annons i Svenska Dagbladet (2010-09-18): "Alla brott ska bekämpas – stora som små". För kriminologerna bör det vara viktigt att försöka förstå varför högerpopulismen trycker så starkt på en mer straffinriktad kriminalpolitik.

Är populismen främst en traditionell högerpolitik med framhållande av lag och ordning?

Om det främst rör sig om en traditionell högerpolitik, bör då analysen vara densamma som tidigare analyser av konservativa partiers kriminalpolitik? Samtidigt har de traditionella högerpartiernas väljare blivit nyliberaler och är kanske inte längre fullt så engagerade i lag och ordning på moraliska grunder. Detta skulle i så fall kunna ge högerpopulistiska partier ett utrymme. Partier som tonar ned särskiljande ekonomiska och materiella intressen och inte kan konkurrera om väljare på fördelningspolitiska frågor tenderar också att försöka nå väljare genom moralfrågor, t.ex. lag och ordning (Lipset 1966).

Varför stör kriminologerna högerpopulisterna?

Högerpopulismen utgår alltså från värdegemenskap och inte från partipolitik grundad i intressen. Samtidigt står man för en föreställning av "folket" som utesluter delar av befolkningen – invandrare, trasproletärer och elit. Ligger häri möjligheten orsaken till hätskheten mot kriminologerna och kriminologin? Kriminologerna utgör en akademisk elit, de försvarar i någon mening trasproletärerna och de ägnar sig åt frågan om invandrare och brottslighet – men på ett vetenskapligt och icke alarmistiskt sätt. För övrigt är tre av de fem kriminologiprofessorerna vid Stockholms universitet invandrare!

Är det de relativt små populistpartierna som orsakat kriminologins marginalisering eller är det de större partierna som rört sig i en populistisk riktning?

Samtliga partier i Sverige håller en tydlig gräns mot Sverigedemokraterna i invandrarfrågan. Sveriges justitieminister tycks dock inte se något problem i att hennes parti ligger närmast Sverigedemokraterna i frågan om krav på hårdare straff (Sydsvenskan 2010). Hon hänvisade också uttryckligen till folket som vill se hårdare straff när hon nyligen höjde straffen för svåra våldsbrott:

"Det finns en otålighet ute i det svenska samhället där man uppfattar att straffen för väldigt grova våldsbrott inte ligger i linje med den allmänna uppfattningen ... Den här skärpta synen som finns ute bland människor märks inte i domstolspraxis ... därför finns det starka skäl att höja straffnivån för de allvarligaste våldsbrotten" (Ask 2010).

Vad är högerpopulistiska respektive politiska och mediala tolkningar?

Är den hårdare och mer känslomässiga kriminalpolitiken mindre ett uttryck för uppkomsten av högerpopulistiska partier och mer en tilltagande allmän strid om tolkningsföreträdet mellan forskarna/experterna å ena sidan och journalisterna och politikerna å andra sidan, där särskilt media alltmer flyttat fram sina positioner och kriminologerna förhånas i pressen?

Uttrycket *penal populism* betyder ju inte nödvändigtvis att folket blivit mer straffbenäget utan, med Anthony Bottoms (1995) användning av uttrycket, att politikerna *föreställer sig* att folket kräver hårdare straff. Föreställningen om ett straffbenäget folk tycks ju inte riktigt stämma med resultaten från de nordiska undersökningarna om rättsmedvetandet (Balvig et al. 2010). Det tycks inte ens stämma med föreställningar om befolkningens inställning till invandrare. I Danmark har befolkningen blivit mer tolerant till invandrare – och det gäller även de som röstar med Dansk Folkeparti (Gundelach 2011). Rör det sig om *governing through crime* mer än om ett faktiskt stöd för högerpopulistiska krav i befolkningen?

Hur ska vi förstå högerpopulismens uppkomst?

Det är nu lätt att bara ond göra sig över obehagliga partier, men framväxten har ju en orsak. Den orsaken kanske vi måste försöka komma åt om vi vill kunna förklara kriminalpolitikens förändring. En möjlig förklaring är den växande ojämlikheten i

Europa, där de som tidigare var deltagare i välfärdsstatsprojektet känner sig svikna av avlägsna politiker och av en elit som i materiellt hänseende och livserfarenhet alltmer fjärrmar sig från stora delar av befolkningen. Detta är kanske den fråga vi bör ställa oss.

Referenser

Ask, Beatrice (2010). Skärpta straff för våldsbrott. Presskonferens 2010-01-28.
www.regeringen.se/sb/d/12609/a/138609

Balvig, Flemming, Helgi Gunnlaugsson, Kristina Jerre, Leif Petter Olaussen och Henrik Tham (2010). Den nordiske retsbevidsthedsundersøgelse. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, 97 årgång, nr 3.

Bottoms, A. (1995). 'The philosophy and politics of punishment and sentencing'. I Ch. Clarkson och R. Morgan (red.): *The Politics of Sentencing Reform*. Oxford: Clarendon Press.

Gundelach, Peter, red. (2011). *Små og store forandringer*. Danskernes værdier siden 1981. København: Hans Reitzels Forlag.

Lipset, S. (1966). *Den politiska människan. Studier i politikens sociologi*. Stockholm: Aldus/Bonnier.

Sydsvenskan. <http://www.sydsvenskan.se/sverige/article1147930/Majoritet-vill-se-hardare-straff.html>

Prostitution

The Development of Norwegian Prostitution Policies: A Marriage of Convenience between Pragmatism and Principles

Abstract

Throughout Europe, prostitution policies have undergone great changes in the last decade, moving either in the direction of legalization or in the direction of further criminalization. The policy debates and developments in the Nordic countries have attracted a lot of attention since Sweden introduced a ban against the purchase of sexual services in 1999, while leaving it legal to sell sex. Ten years later, Norway followed with a similar legislation and this paper describe and discuss the Norwegian law revision with a particular emphasis on the question how policy developments in the field of prostitution can be appropriately studied. The paper describe som analytical concerns in the study of policy developmens and gives examples as to how such concerns can be taken into consideration in exploring changes in prostitution policies, with the example of Norway.

Innledning

Buying sexual services or acts became a criminal offence in Norway January 1th 2009, punishable with fines or imprisonment up till six months. This came after 30 years of debates on what to do about prostitution, a radical shift in the national problem definition, changes in the Norwegian prostitution market, and the increasing importance of international discourses and legal instruments on human trafficking. In this paper, I will outline how legislation links with social work and knowledge production, the context of the current legislation and the trajectory of the debates leading up to it, as well as the shifting ways prostitution has been defined as a problem in Norway. The history of regulation of prostitution in Norway is marked by both pragmatic and principal arguments and policies, and this makes it evident that scholars have to be careful when concluding on national approaches to prostitution.

An important part of the context of the development of prostitution policies in Norway is the Nordic context. There is currently a great interest internationally in the development of prostitution policies in the Nordic countries after Sweden, Norway and Iceland have introduced general bans against buying sex while it continues to be legal to sell sex in all these countries. In addition, there is a partial ban against buying sex in Finland. This is a different approach from that of several other European countries, where we have seen a decriminalisation of third-party involvement in prostitution and the introductions of different regimes for its regulation in the last ten years. The choice to criminalise only the buyer also stands in a contrast to the policies in countries which criminalise both buying and selling sexual services, such

as the USA. The Nordic countries are often treated as representatives of a 'Nordic model' of prostitution policies, and are also often heralded for their progressive policies and public debate (see e.g. Raymond 2004). This happens both within politics (last in Vancouver Courier March 8 2011 and on CNN March 31 2011), as Nordic examples are used in the debate on prostitution policies also in other countries, for example in the UK (see e.g. Sanders, O'Neill & Pitcher 2009) and France (see e.g. Allwood 2006). As I will show in this paper, prostitution policies are multifaceted and dynamic, and cannot be represented as following a straight path and detached from empirical contexts. When looking more closely at how prostitution is regulated in Norway, I find great differences, not only over time, but also between cities and between governmental bodies; Norwegian prostitution policies are not just one thing.

How can we appropriately analyse the development of prostitution policies?

Prostitution has grown to be a substantial area of research in the last ten years. A wide array of articles, monographs and edited volumes are published every year. Several internationally published articles and book chapters propose interpretations of the developments in prostitution policies in the Nordic countries. In these works, different models of understanding policy developments are applied, and the material varies from being based on anecdotal evidence and seemingly randomly put together newspaper clippings, to thorough policy analysis based on interviews and document analysis. What is often missing, even in thorough research, is an understanding of the relationship between arguments applied, policies established and how policies are executed and experienced for the recipients, I thus concur with a conclusion made by Scoular and Sanders (2010) that the developments of prostitution policy is under-theorised. Most often, analysis stops when having concluded that argument A led to policy B. The complexity of this relationship and a discussion of what is the proper context to understand prostitution policies within are often missing. I am not professing that I will give a full analysis of the Norwegian case in this paper, but rather that I will outline some concerns that need to be taken into consideration when studying policy development in this field.

I argue that there are three important concerns to have in mind when proposing to study prostitution policies. Firstly, the consideration that a society also approaches prostitution through other strands of regulation than criminal law. We have to take into account how the laws are implemented, how prostitution is regulated thorough social work and the role knowledge plays in this. This consideration entail an expansion of what is often analysed as prostitution policy in the research literature, where many only study arguments for legislation and the formulation of laws. I suggest a broadening of what is considered prostitution policy by exploring a society's regulation of prostitution running along three strands; criminal law, social work and knowledge production.

Secondly, I propose that the study of prostitution policies contextualise these in a wider sense than what is normally done. Often the current legislation is analysed in light of only the legislation in previous times. I argue that this entails a too narrow understanding of context, and suggest that prostitution and its regulation is placed within a broader context of societal development. This also entails understanding the national development as something also influenced by developments elsewhere, in

the region, e.g. the Nordic region, and internationally, e.g. in the form of UN and EU policy development.

Thirdly, I want to emphasize the fact that prostitution is a construction made for regulatory purposes to delineate one group of citizens from another (Walkowitz 1990). Up through history, the concept, and related concepts, has come to stand for acts and social relations that we today would not term prostitution, and vice versa. What is considered inside or outside that category and what is considered the problem with prostitution (Bacchi 1999) varies between countries, cities and historical periods. In some periods, the problem of prostitution is placed on an individual level, at other times it is understood as cultural, and at other times and contexts still, prostitution is understood as a structural phenomenon that exists for structural reasons and demanding structural measures.

I will bring these three considerations with me in the following, asking what is the full range of techniques of regulation of prostitution in Norway, what is the contexts we need to understand these developments within and what and who is at different times defined as “the problem with prostitution”, whereby also asking at what level the problem of prostitution is constructed to be.

This is not an attempt to present a linear narrative from one situation in 1980 to a radically different one in 2009, or to conclude on a causal effect between certain arguments, developments and debates on the one hand, and the current legislation on the other. Instead this article is an exploration of how we can appropriately understand how prostitution came to be defined as a problem warranting the current forms of regulation.

The background of this paper is a series of studies undertaken on the prostitution market and on prostitution and trafficking policies since the mid-1990. With funding from the Scandinavian Research Council for Criminology, I compared policy approaches to massage parlour prostitution in Denmark and Norway in 1997. In 2003, I started up a post-doc project comparing prostitution policies in Denmark, Norway and Sweden. In 2007-2008 I headed the project *Prostitution in the Nordic Countries* together with Charlotta Holmström, funded by the Nordic Gender Institute and Nordic Council of Ministers. Together we edited a 398 page end-report from that project with contributions from 11 researchers from all of the Nordic countries (Holmström & Skilbrei 2008). In addition, we have published an academic article in Norwegian on the development in the Nordic countries (Skilbrei & Holmström 2010) and a review article on Nordic prostitution policies in *Crime & Justice* (Skilbrei & Holmström 2011).

The material for this paper is firstly how prostitution policies have been debated in media in the years 1970-2009. I have identified relevant articles through the media surveyor Retriever, as well as making use of my own extensive library of media coverage in the 1980's and 1990's. Secondly I have analyzed the written material from governmental and local authorities on processes of prostitution policy reform, such as white papers, action plans and consultation papers. I have followed national debates closely over many years, and have written on them and local debates on several occasions.

The history of a fragmented approach

This article details the different concerns and issues that have framed debates in Norway on how to appropriately regulate prostitution since 1980. The last 30 years has seen important shifts in arguments and positions, and the paper will particularly focus on the development in what is portrayed as the proper context for prostitution policy debate and what constitutes authoritative accounts of prostitution. But in order to fully understand these more recent developments, it is also useful to look into the regulation of prostitution in a longer time-span.

Prostitution has been deemed an unwanted act, or rather: people selling sex has been viewed and treated as unwanted. Norway have, like most other European states, in some historical phases, regulated prostitution through a combination of a general prohibition against selling and buying sex, but especially selling, *and* local regulations of the forms in which prostitution can take place or where it can be performed. During the latter half of the 1800's, prostitution as such was illegal, while within urban areas there were regulated forms of prostitution building on, what in modern terms can be described as a harm reduction model, assuming that if prostitution "has to exist", society is best off if it is performed as safely as possibly. In the 1800's, the main argument for regulating prostitution, was to protect the society from the spread of STIs, especially syphilis. The regulation of women assumed to be involved with prostitution meant that women were registered as "public women" and the purpose for regulating these women was twofold; to limit the spread of venereal diseases but also to control women in prostitution by constraining them to follow certain rules concerning behaviour in public places and housing (Schjötz 1977) based on a model first developed in France (Svanström 2006). Evident from this is how measures that seem mutually exclusive, live side by side. And we see how the regulation at the time was both principal (total ban of both buying and selling) and pragmatic (as exceptions to the general total ban were made by local statutes). Within this system, women selling sex were kept under control, both in prostitution and in their private lives, while men buying sex were not seen or treated as different from other men. Instead prostitution was rather understood as a natural consequence of biological differences that created an unfulfilled need for sex in men.

The regulation system was criticized throughout the 1900th century because it curtailed the rights of women selling sex, and the system was abolished, among other things, based on such criticism. This period of regulating prostitution in the larger cities, was followed by decriminalizing prostitution as such in 1902, while installing laws and regulations aimed at controlling behaviour in the public sphere, such as vagrancy acts and laws against public soliciting, and through this, the person selling sex was singled out as in need of control. On the principal side this was a great shift as both sides were decriminalised. At the same time, a new pragmatic approach running alongside the general approach, continued to target people who sell sex as the problem with prostitution. Both in the period of regulation and later, the Penal Code did not differentiate between the seller and the buyer, but because of pragmatic policies, the local authorities and the police definitely did. The definition of women selling sex as the problem and to some extent pathological, created the grounds for social work, whereby women selling sex were targeted as part of the poverty relief being performed by religious-based organisations.

While the period of regulation has been comprehensively documented, there is less detailed knowledge of how the prostitution policies that followed in Norway were

implemented and argued for. Both the vagrancy act and soliciting act regulated the phenomenon of prostitution in different ways. Prostitution was seemingly less of an issue in public debate, and the vagrancy and soliciting acts seem to have been made use of without much protest. Why prostitution existed seemed self-evident, both in the period of regulation and after, as it often was explained by a discrepancy between supply and demand for non-prostitution sex. Why women were involved in prostitution needed more explanations, and was often linked to individual childhood traumas of poverty, abuse, disease and alcoholism.

A law against soliciting existed until 2000 after a white paper (NOU 1997:23 Seksuallovbrudd) suggested it removed. The paragraph was not used much, but seemed to have been used as a threat on occasions, such as in 1992 when women in street prostitution were removed from the prostitution area by the police (*Arbeiderbladet* 22.2.92). Selling sex was thus not fully decriminalised until 2000.

The current legislation

In the past, politicians and the police and prosecuting authorities have directed most of their attention towards women selling sex. In recent decades authorities have become more and more eager to intervene towards other parties in prostitution. In a Norwegian context, debates on whether or not to criminalize the buying of sex has drawn considerable attention, and has been framed as a method to direct the attention to the 'demand side' in prostitution, and in this, redirect the responsibility of prostitution from the seller to the buyer of sex. In recent years, the debates on possible criminalization of buying sex have gained momentum by an increase in transnational prostitution and subsequent fears of human trafficking. Such a criminalisation has been on the political agenda for many years, while other major legal interventions in prostitution have been carried forth almost unnoticed. While practices of selling sex in reality were illegal until 2000, the policing of "third party" (O'Connell Davidson 1998) involvement in prostitution have by far been the most important intervention in the last three decades. There seem to be a great consensus concerning the continuation of the prohibition against procurement and pimping, as its existence as such has not come under debate, even in a period of great debate on changing the legal approach to prostitution. The law against procurement and pimping has still undergone great changes, expanding the scope and changing the content of the concepts in the last 15 years, especially as to what acts are listed as constituting pimping/procuring and to what extent exploitation is a prerequisite.

The section on procuring/pimping has been revised several times in the last 15 years. This has mainly been precisions on what acts are included. Organizing prostitution through massage parlours was a novelty in Norway in the 1990's that took the police and politicians by surprise, and it took several years before the authorities mustered a unified approach towards this prostitution (Skilbrei 2001). Several changes were made to meet the perceived need this change created. The first was to explicitly criminalise renting out premises for prostitution. This was debated as a possibility in the beginning of 1990's to be able to work more effectively against massage parlours. Facilitating prostitution in this way was punishable also before this (Andenæs & Bratholm 1990; NOU 1997: 23 Seksuallovbrudd), but it was deemed appropriate that this was regulated explicitly to combat the perceived increase in massage parlour prostitution. Renting premises to prostitution was included in the law on procurement/pimping in 1995, without much debate. In this amendment, gross

negligence in this was also made punishable: If the landlord should have known that prostitution took place on the premises, he or she is culpable. A third change is linked to the introduction of a prohibition against human trafficking. All forms of organization of another person's prostitution now constitutes pimping/procuring, even when no gain is achieved. The act of exploiting someone else's prostitution was removed from the procuring/pimping provision, to reduce problems of overlap with the definition of trafficking. The changes in the section on procuring/pimping in reality removes the link between recruiting to and organizing prostitution on the one hand, and power on the other. It is possible to be convicted of procuring/pimping without ever having earned any money or benefits from someone else's prostitution.

Though the national penal code act as an overarching framework for how the issue is dealt with, there are many ways of enacting the national policies and regulation at the local level might even be in opposition to the national framing of the question. As in previous periods, local pragmatic measures may conflict with the problem definition made in the Penal Code. Not only have legislation changed. Also the already existing acts, such as the prohibition of pimping/procuring are more actively used today. The police themselves as being more aware about third party involvement in prostitution and having more resources to follow up on suspected third party involvement because trafficking for prostitution is high on the political agenda. There are cases of women suspected of selling sex are turned away at the border, even though there are no provisions prohibiting tourists or Schengen citizens from earning money through prostitution (Skilbrei, Tveit & Brunovskis 2006). Another example is how prostitution also is treated as a public nuisance. In Finland a law on public orderliness was enacted in 2003, which makes street prostitution illegal (Marttila 2008). Similar legislation has been discussed in Norway as well (see Skilbrei 2009 for an analysis of the debates on this alternative). This is part of a wider European development, both in terms of the move towards sanitizing public space, but also in terms of abolishing prostitution from public space (Tani 2002). Both stopping possible sellers of sex at the border and prohibiting certain forms of prostitution as a public nuisance send a different signal than the national approach in which the seller is treated as a victim, not a perpetrator.

The trajectory of the debate on criminalisation of the purchase of sexual services

In the 1980's politicians were not very concerned with finding an overarching solution to prostitution, even though it was defined as a social problem. Instead the problem of prostitution was linked to the problem of drug dependence among Norwegian youth, and prostitution was debated as a part of that problematic as well as one risk factor in the lives of "youth in drift". Even though the book *Bakgater* by Cecilie Høigård and Liv Finstad, published in Norwegian in 1986 and in English in 1992, argued in favour of such criminalisation and gave weight to concerns over prostitution by the way it reached mainstream media and mainstream audiences, a larger debate on criminalisation did not follow. Instead social initiatives directed at people in prostitution were established.

A power perspective was important in these debates, arguing that the client has resources sellers of sex does not have, and that because of this and to decrease the stigma of selling sex, guilt should be redistributed from the person selling sex to the person buying. Still, many argued strongly against criminalizing buying of sex, and in

the 1990's, this was often argued for on the basis of the risk of this causing additional harm to persons selling sex. It was thought that a possible criminalization would change the working of the prostitution market, making sellers of sex more vulnerable to abuse and violence. Prostitution became one of the most hotly debated issues throughout the 2000's, as arguments in favour of criminalizing clients gained strength by the increasing internationalization of the Norwegian prostitution market. And at the core of these debates were arguments about what the law had or had not accomplished in Sweden (Jahnsen 2008). The debate was fuelled by concerns over trafficking and a perceived need to find new ways of dealing with it, among other things, because it seemed to be difficult to prosecute cases of trafficking. Even though the issue of gender inequality was a central argument in these debates, arguing that the existence of prostitution as such was harmful for all women because of the stigma by association, other forms of discrimination, particularly based on ethnicity and nationality became more and more central (Jahnsen 2008). Arguments on the need for 'sending the signal' that buying access to the body of another person, continued to be present as an argument, criminalization was increasingly argued for on the basis of a need for a practical tool to combat prostitution, especially the prostitution linked to trafficking. The final debates that led to the political vote in favour of criminalization thus has a strong pragmatic note, and important difference to the Swedish debate on criminalizing clients in the 1990's which was mainly based on matters of principles.

When returning to the three considerations described above, I will explore how these debates were framed. What is the relationship between these debates on criminal justice reforms on the one hand and social work and knowledge production on the other? How can we understand the full range of regulatory techniques at these different times? Within which contexts are these debated appropriately placed?

Regulation is more than legislation

Prostitution and the parties involved in it are not regulated by legal measures alone. As mentioned above, the Nordic countries have as an overall development seen the emergence of a welfare-orientated approach to prostitution. In a Nordic setting, the development of social services directed at prostitution constitutes a major force in the way the societies meet the phenomenon and in what influences the development of the prostitution market.

In Norway, social initiatives grew out of concerns over visible prostitution, especially youth prostitution (Finstad et al 1982). The emergence of social work directed at people selling sex directly, grew out of both general concern around issues of individual marginalization, class, gender and inequalities and of knowledge produced on prostitution in social work and in research, especially through the criminologists Høigård and Finstad's research work published in *Bakgater* (Høigård & Finstad 1986, later published in English with the title *Backstreets* in 1992). Most importantly, social work and adjacent research problematized a phenomenon that in the 1970's and 1980's were taken for granted within a functionalist approach, or described in very impersonal and apolitical terms.

What is the proper context for the current regulation?

A full analysis of why it came to a criminalisation of the purchase of sex in Norway is yet to be performed, and looking at the difficulties in understanding the Swedish

case, I suggest that scholars should be careful of jumping to conclusions as to what framed the Norwegian development the most. The explanations given so far on why Sweden criminalised the purchase of sex in 1999 are many and varied. There is no consensus on what influenced this the most and what it the proper context to understand this development within.

The approach to women (and men) selling sex has changed over the last decades as a result of societal change, social initiatives and research, and so has the approach to the client in prostitution. Prostitution has been redefined from something women were blamed for, to something that has to do with gender inequalities and the personal responsibility of the clients. Järvinen (1990:14) describes a shift in the approach towards prostitution when a feminist perspective on prostitution grew forth during the 1970's and 1980's. This was a development in many Western countries, but she describes this tendency as particularly strong in the Nordic countries, in the form of "the new Nordic prostitution research". In this perspective, gender inequality was seen as a reason behind prostitution, as well as more symbolic aspects of the gender order. Individual childhood trauma continued to be included as reasons for understanding women's prostitution, but this again was placed within a wider framework of gender and class. While the male clients within the functionalist approach of previous times were acting on a need that for different reasons were not met, the perspective within feminist prostitution research on why men bought sex were linked to norms and inequalities in society whereby access to women's bodies through prostitution were not only possible, but also normalized. This knowledge was the starting point of the move towards focusing on the role of clients in prostitution and for debates in how to work against the normalization of prostitution.

In terms of understanding the context for the legal revision, we also need to ask whether this is only one of many policy areas where criminalisation increasingly is sought out as the best means to regulate unwanted behaviour. Are there wider developments in criminal law that take part in explaining this shift, such as victim-centred approaches? It has been argued that more and more acts seem appropriately handled by introducing new acts in the penal code (Duff 2010). This can be analysed as a development of over criminalisation (Duff, Farmer, Marshall, Renzo & Tadros 2010). In understanding the issue of over criminalization, it is not only necessary to look into how more and more areas of society are regulated by criminal law, but also how we see an expansion of government regulations, e.g. offences (Duff, Farmer, Marshall, Renzo & Tadros 2010).

Since 1980 social work has played an important role in the Nordic countries, and has in most areas by far been the main policy instrument applied to prostitution. This can be understood as part of a development on neo-liberal forms of governance, whereby techniques of indirect control take over for more directly state-induced interventions. From the 80's this social work changed in a way that is not an indicator of less control, but a different form of control, that is rather a shift in how and at what level the self is governed by the state or agents the state have 'outsourced' regulation to. Social measures have been an important producer of knowledge about prostitution in Norway, as in other Nordic countries (Holmstrom and Skilbrei 2008). At the same time it has grown out of research which has close ties to the social work. Through this knowledge is constructed category "the prostitute" and the phenomenon of "prostitution" from social workers and researchers to meet with some of the prostitution market.

Views on what the problem of prostitution is have changed, and the "prostitute" has emerged as a category for social work, rather than as a sexual deviate, criminal or, for that matter, as a rational actor. This does not mean she escapes the stigma of being different from other women. Sociologist Laura Agustín (2007) argues that organizations are emerging to rescue women from prostitution, and eventually from trafficking, is heavily involved in their own identity projects and establishing themselves as culturally superior. Although the policies adopted and social work carried out is based on the desire to change the world for the better, Agustín's perspective is important when we study how the prostitute described as aberrant, first as a result of biological differences, later as a result of psychological damage.

I argue that the ways in which the problem of prostitution has been framed in the last ten years constitutes a reconceptualisation of the problem of prostitution. From giving a prominent role to social work, the Nordic countries are now moving in the direction of a juridification (Habermas 1984) of the prostitution issue based primarily on criminal law. One side of juridification is a normalisation of the addressing of social problems through the criminal justice system, a development evident in the approach to prostitution in the Nordic countries. Prostitution is increasingly made an object of legal regulation again after a period of decriminalisation and less focus on criminal law. Another side to such juridification is how national policy concerns more often are framed by international obligations. In this case the UN Trafficking Protocol, which Norway have signed, and the Council of Europe Convention on trafficking, obligated countries to certain perspectives and priorities, e.g. by highlighting the need to undertake measures to limit demand for the services of victims of trafficking. An important point in this context is the ease with which juridical definitions and perspectives become hegemonic in the sense that also knowledges and practices in other arenas are colonised by these. Smart (1995) argues that the legal discourse easily becomes a dominant one, whereby the court version of what has happened becomes the only valid version. An important question is thus what the relationship is between the societal definition of trafficking and the court's definition, acknowledging that legislation and the use of it is a part of and influence political struggles and cultural perceptions (Mahoney 1994:61).

In Norway today, several new criminal acts have been introduced directed at prostitution, and also already existing legislation, have been given higher priority. This means for example that the police work more actively to identifying criminals, such as clients, pimps/procurers and traffickers, on prostitution arenas, which also make people who sell sex into a legal category, as victims and witnesses, and make them vulnerable to having their own crimes disclosed, such as lack of legal residency or possession of drugs. I argue that the relationship between the state and the person selling sex changes when the contact activity moves from social work to policing. When "the problem with prostitution" is increasingly defined as one of criminal justice, we find that the focus of social work is also transformed; moving away from a focus on harm reductive strategies towards more efforts being put into making women exit prostitution. This is furthermore reproduced as knowledge about prostitution related issues, and is produced within a framework where the state perceives a need to know of the effects of the law or the scope or boundaries of the law.

The other Nordic countries is also an important part of the context for the legislation in Norway as comparisons are being made between the countries, as if there exists a

Nordic championship of prostitution policies. Several have understood the development in Norway as a sign of the country following Sweden, implying not only that the policy is the same, but also the reasons. Even though claims about positive results of the prohibition of the purchase of sexual services in Sweden are highly contested, such claims have served as arguments in the Norwegian debates. Another way the Nordic context has been made relevant, is through how debaters have feared that changes in prostitution policies in one country, may influence the development in the prostitution market in another. The fear in Norway was that the criminalization in Sweden and partial criminalization in Finland would lead to increased trafficking to Norway.

What is the problem of prostitution defined to be?

Groups, individuals, spokespersons of organizations and political parties have through the last 30 years argued in favour of a criminalization of the purchase of sexual services and it was also formally proposed several times. But at one point, arguments against lost their strength or ability to persuade.

One explanation is that the debate produced a sense of urgency; a situation where politicians could not refuse to act. Was it the case that all other attempts to combat prostitution were exhausted, that the Norwegian government was at the end of its rope? Oslo City Council voted in favour of criminalising forms of street prostitution a few years back. The politicians recognised that the issue of prostitution is complex, and that to criminalise certain ways of selling sex conflict with the national problem definition. It was nevertheless seen as necessary to step in and regulate the behaviour of the prostitute because prostitution and the parties have changed. City council leader Erling Lae said (Oslo 2006): "There has been a trend when it comes to begging and prostitution, because the world is different than before because of the Schengen agreement." New times call for new measures, was the argument, and this justified that move away from the national approach. The national prostitution laws are seen as inadequate to solve the new "prostitution problem" in Oslo, at that point. In this case, the actors argued that the changing character of prostitution made new means necessary. In connection with the debates on changes to police regulations André Oktay Dahl from the Conservative Party said (Parliament 04/03/2008): "The intention behind our proposal is to create safer and more pleasant urban spaces with no prostitutes to see in the streets". Here a prostitution-free city is held up as the goal. This is a very different problem definition from that of defining prostitution as violence against women or defining all foreign women's prostitution as possible trafficking.

A change in the problem definition can also be about a change in the political composition of the Parliament of within the major parties. Some political parties have had a stable position on the subject for long periods of time, and in the end an alliance was created between the religious right, the radical left and the welfarist middle. Within the Labour Party, which was the last party to decide in favour of criminalising the purchase of sex, an important fact was how several of the most central politicians were against criminalisation, while the grassroots women's forums within the parties drove the party in the direction of defining prostitution as an issue that needed to be regulated through harsher means.

As in many countries, trafficking in humans has gained considerable attention in the last ten years in Norway. So far, Norwegian authorities have issued three plans of

action on the issue and trafficking has been continually high on the public agenda at least since 2003. The emergence of the great interest in possible sex trafficking has to be understood in light of dramatic changes taking place in Norwegian prostitution markets, with a rapid increase of foreign women in both street and indoor prostitution from 2001 onwards. Eastern European women quickly came to be a large and visible group in Norwegian prostitution market, but were in 2004 followed by Nigerian women who then became the largest single group in street prostitution in the larger cities (Tveit & Skilbrei 2008). In indoors prostitution, Norwegian, Thai and Eastern European women were still the major groups. In 2008, the number of women involved in prostitution in Norway was estimated to about 3000, based on counts in street prostitution performed by municipality run social initiatives working with women in prostitution and on registration of active phone numbers in prostitution ads on the Internet (Tveit & Skilbrei 2008). These developments have changed the debates on which policies are appropriately applied to prostitution. Even though it is not the case that developments in the prostitution market directly produce debates and policies, such developments definitely frame debates and what measures seem appropriate.

What now, little Norway?

Prostitution policies are the manifestation of ideological differences and frictions. As a social problem, the reasons for prostitution are discussed in terms of structural, cultural and individual problems linked to gender norms, gender inequalities, marginalization and class. As a legal problem, prostitution stands out as an area that needs to be regulated through dealing with international organized crime, victim's rights, migration, democratic deficiency in sending countries for prostitution related migration and trafficking (discrimination of women and ethnic minorities (Rom, Russians etc.)). During the last decades there have in other words been two parallel processes going on in Norway, one ideological process paying attention to gender equality and the demand side of prostitution and one pragmatic process focusing on how to handle the increasingly internationalized prostitution markets. To a great extent these two processes seem to complement each other, resulting in an increasing interest in the Swedish sex purchase law, from the other Nordic countries. It is in other words both argued for on ideological and practical grounds.

Several have already professed that the 2009 criminalization has had such and such consequences. I would argue that it is too early to say what kind of consequences the current legislation is having on the prostitution market. Even though we may see some changes over the last couple of years, that does not prove a causal relationship between the law on paper and the market. In line with the three considerations presented above, to fully understand the impact of criminal law, we have to understand how it fits in with a web consisting also of other techniques of regulating the phenomenon of prostitution and its agents, such as social work and knowledge production, how the implementation of law has to be understood within a broad context both nationally, regionally and internationally, and how the legislation together with other forms of regulations in context influence what is inside and outside the category of prostitution and how the problem of prostitution is defined to be.

All in all it is difficult to say something conclusive about the relationship between prostitution law and the size and composition of the prostitution market.

Internationally, prostitution laws differ a lot, and so do the prostitution markets, but there does not seem to be a strong relationship between the two. As several authors have pointed out (Bernstein 2007; Collins & Judge 2008; Scoular 2010), the same end-results can come out of differing prostitution policies, which makes discussing appropriate measures to take towards prostitution difficult. Still, the purpose of prostitution policies is not only to regulate the people directly involved, but also to impact on society at large: How societies deal with prostitution is also meant to convey attitudes towards general issues such as gender relations, sexuality and inequality. Legislation can affect both attitudes and be a tool in the fight against unwanted phenomena or actions. Laws also have symbolic implications. How one chooses to regulate the various phenomena and individuals, affect the value and meaning attributed to them.

Referenslista

- Agustín, Laura, (2007), *Sex at the Margins: Migration, Labour Markets and the Rescue Industry*. London/Zed Books.
- Allwood, Gill, (2006), "Prostitution in France", in Geetanjali Gangoli & Nicole Westmarland (eds.): *International approaches to prostitution. Law and policy in Europe and Asia*, Bristol/Policy Press.
- Andenæs, Johs & Anders Bratholm, (1990), *Spesiell strafferett*, second edition, Oslo/Universitetsforlaget.
- Bacchi, Carol Lee, (1999), *Women, Policy and Politics. The Construction of Policy problems*, London/SAGE.
- Bernstein, Elizabeth & Laurie Schaffner (2005): "Regulation Sex: An Introduction", in Elizabeth Bernstein & Laurie Schaffner (eds.): *Regulating Sex. The Politics of Intimacy and Identity*, New York/Routledge.
- Bernstein, Elizabeth (2007): *Temporarily Yours. Intimacy, Authenticity, and the Commerce of Sex*, Chicago/The University of Chicago Press.
- CNN 2011: "The CNN Freedom Project: Sweden: Why we criminalized purchase of sexual services", <http://thecnnfreedomproject.blogs.cnn.com/2011/03/31/sweden-why-we-criminalized-purchase-of-sexual-services/>, accessed 01.04.11.
- Collins, Alan & Guy Judge (2008): "Client Participation and the Regulatory Environment, in Vanessa E. Munro & Marina Della Giusta (eds.): *Demanding sex: Critical Reflections on the Regulation of Prostitution*, Aldershot/Ashgate.
- Duff, RA (2010): "Perversions and Subversions of Criminal Law", p. 88-112 in R. A. Duff, Lindsay Farmer, S. E. Marshall, Massimo Renzo and Victor Tadros (eds.): *The Boundaries of the Criminal Law*, Oxford/Oxford University Press.
- Duff, R. A., Lindsay Farmer, SE Marshall, Massimo Renzo and Victor Tadros, (2010), "Introduction: The Boundaries of Criminal Law" pp 1-26 in R. A. Duff, Lindsay Farmer, S. E. Marshall, Massimo Renzo and Victor Tadros (eds.): *The Boundaries of the Criminal Law*, Oxford/Oxford University Press.

- Habermas, Jürgen, (1984), *The Theory of Communicative Action*, Vol. 2. London/Heinemann.
- Holmström, Charlotta & May-Len Skilbrei, (2008), "Nordiska prostitutionsmarknader i förändring: En inledning" in Charlotta Holmström & May-Len Skilbrei (red.): *Prostitution i Norden. Forskningsrapport*, TemaNord-rapport, Copenhagen/Nordic Council of Ministers.
- Høigård, Cecilie & Liv Finstad, (1986), *Bakgater*, Oslo/Pax Forlag.
- Raymond, Janice, (2004), "Prostitution on Demand. Legalizing the Buyers as Sexual Consumers" *Violence Against Women* 10(10): 1156-1186.
- Sanders, Teela, Maggie O'Neill & Jane Pitcher, (2009), *Prostitution: Sex Work, Policy and Politics*, London/SAGE.
- Scoular, Jane, (2010), "What's Law Got To Do With it? How and Why Law Matters in the Regulation of Sex Work" in Jane Scoular & Teela Sanders (eds.): *Regulating Sex/Work: From Crime Control to Neo-liberalism?*, Oxford/Wiley-Blackwell.
- Scoular, Jane & Teela Sanders, (2010), "Introduction: The Changing Social and Legal Context of Sexual Commerce: Why Regulation Matters" in Jane Scoular & Teela Sanders (eds.): *Regulating Sex/Work: From Crime Control to Neo-liberalism?*, Oxford/Wiley-Blackwell.
- Skilbrei, May-Len & Charlotta Holmström, (2010), "Nordisk prostitusjonspolitik: Ser vi framveksten av en nordisk modell?" *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab* 97(3): 455-465.
- Skilbrei, May-Len & Charlotta Holmström, (2011), "Is there a Nordic Prostitution Regime?", *Crime & Justice* Vol 40.
- Skilbrei, May-Len, Marianne Tveit & Anette Brunovskis, (2006), *Afrikanske drømmer på europeiske gater. Nigerianske kvinner i prostitusjon i Norge*, Fafo-rapport 525.
- Skilbrei, May-Len (2001): "The Rise and Fall of the Norwegian Massage Parlours: Changes in the Norwegian Prostitution Setting in the 1990s" *Feminist Review* 67: 63-77.
- Skilbrei, May-Len, (2009), "Nigeriansk prostitusjon på norsk: Feil kvinner på feil sted", i Wencke Mühleisen & Åse Røthing (eds.): *Norske seksualiteter*, Oslo/Cappelen Akademisk Forlag.
- Smart, Carol, (1995), *Law, Crime and Sexuality: Essays in Feminism*, London/SAGE.
- Svanström, Yvonne, (2006), "Prostitution in Sweden: Debates and policies 1980-2004" in Geetanjali Gangoli & Nicole Westmarland (eds.): *International approaches to prostitution. Law and policy in Europe and Asia*, Bristol/Policy Press.

Tadros, Victor, (2010), "Criminalization and Regulation", in R. A. Duff, Lindsay Farmer, S. E. Marshall, Massimo Renzo & Victor Tadros (eds.): *The Boundaries of the Criminal Law*, Oxford/Oxford University Press.

Tveit, Marianne & May-Len Skilbrei, (2008), *Mangfolding marked. Prostitusjonens omfang, innhold og organisering*, Fafo-rapport 2008:43.

Vancouver Courier 8.3.11: "Feminist lawyer outlines Swedish prostitution success".

Walkowitz, Judith, (1980), "The politics of Prostitution", *Signs* 6(1): 123-135.

Prostitution - Regler og holdninger i et lille samfund

Abstract

This article addresses prostitution in Iceland and how the public debate has influenced the criminal policy and legislation in this field. The provisions on prostitution in the Penal Code from 1940 were unchanged until 1992 when the chapter on sexual offences was revised. From the mid-nineties the feminist movement has had great influence on attitudes towards prostitution and owing their efforts, tolerance has decreased. New and stricter rules have been introduced regarding work permits for strip dancers from outside the European Economic Area. The Penal Code's chapter on sexual offences was revised again in 2007, and in 2009 the Swedish model was introduced into Icelandic law, making it a punishable offence to buy sex services.

I det følgende vil jeg gøre rede for prostitution i Island, og prøve at belyse hvilken indflydelse samfundsdebatten har haft på lovgivning og praksis, og de kriminalpolitiske holdninger i forbindelse med prostitution.

De første årtier

Jeg begynder i året 1940, da nugældende straffelov trådte i kraft.¹ Dermed kan man sige at „moderne“ regler på området blev indført.

Bestemmelser om prostitution fandtes i straffeloven i to kapitler. I kapitel XX om forbrydelser mod forsørgelsesregler og erhvervsvirksomhed sagdes i § 181, at det var strafbart at forsørge sig selv på ulovlig vis, for eksempel ved løsagtighed eller at tjene til livets ophold ved kvinders løsagtighed. Straffen for denne overtrædelse var fængsel indtil 2 år. I kapitel XXII om sædelighedsforbrydelser var der en bestemmelse i § 206 om for vindings skyld at indbyde eller tilskynde til seksuel omgang eller at tjene på andres løsagtighed. Straffen for denne overtrædelse var fængsel indtil 4 år. Samme straf gjaldt for at indbyde, tilskynde eller bistå en person under 18 år til at søge erhverv ved løsagtighed og at bidrage til, at en person flyttede fra landet i samme øjemed.

Tyngdepunktet her var den ulovlige forsørgelse og det samfundsmæssigt utugtige ved prostitution. Salg af seksuelle ydelser (prostitution) var strafbar, hvis det var i det omfang at den prostituerede forsørgede sig derved, og de prostituerede, som oftest er kvinder, var gerningsmænd, hvad angik denne lovovertrædelse. Den tanke at se på dem som ofre, kommet ind i denne virksomhed på grund af social nød, var fjerne.

¹ Straffeloven nr. 19, 12. februar 1940.

Disse bestemmelser var uændret i årtier. Der var meget beskeden praksis, kun fire Højesteretsdomme for udlejning af lokaler til prostitution, tre fra 1950'erne og én fra 1990.² Der findes heller ingen forskning om prostitution i denne periode, men man har formodninger om at under besættelsen i 1940-1945, da Island var besat af britiske og amerikanske tropper, foregik der nogen prostitution.³

I kølvandet på kvinders kamp for sand ligeberettigelse i begyndelsen af 70'erne fulgte en øget debat om forskellige lovovertrædelser, der især vender sig mod kvinder og børn: Vold i hjemmet og voldtægt samt andre seksualforbrydelser og der blev publiceret de første forskningsresultater på området (om vold i hjemmet).⁴ Men debatten dengang angik ikke prostitution i samme grad, dog med en undtagelse, dvs. debat om emnet i et progressivt kvindetidsskrift.⁵ Men der var ingen forskning omkring prostitution, undtagen en undersøgelse fra 1985, lavet af kriminologen Hansína B. Einarsdóttir, som vakte debat og almen opmærksomhed, idet forfatteren påviste, at der var organiseret prostitution i Reykjavík. Kapitlet om sædelighedsforbrydelser fra 1940 var endnu uændret.

I foråret 1984 skete det i Reykjavík, at en mand voldtog en pige og forsøgte at voldtage en anden den samme nat. Han tilstod overtrædelserne, men kravet om varetægtsfængsling af ham blev afvist i underretten, eftersom klausul om efterforskningsinteresser og sandsynlig straf for overtrædelserne ikke ansås for at være opfyldt. Et flertal af dommerne i Højesteret anså derimod, at efterforskningsinteresserne krævede varetægtsfængsling, selv om manden havde tilstået overtrædelserne, og de anerkendte derfor kravet om varetægtsfængsling, jfr. H 1984:678. Straks efter underrettens afgørelse opstod der en heftig samfundsdebat om voldtægt og offerets retsstilling. Der var medlemmer af kvindebevægelsen meget aktive og krævede øget retsbeskyttelse for ofre for seksualforbrydelser. På den anden side var der mange som mente, at Højesteret havde givet efter for den pression og vrede, som opstod i samfundet i kølvandet på underrettens afvisning. Men resultatet blev, at samme år blev der nedsat et udvalg med henblik på at undersøge status inden for efterforskning og behandling af voldtægtsager og komme med forslag til forbedringer. Udvalget bestemte at gennemgå og revidere hele kapitlet om sædelighedsforbrydelser, også paragraffen om prostitution. Det her nævner jeg som et typisk eksempel på, hvordan en begivenhed i samfundet kan føre til reaktioner, i dette tilfælde nedsættelse af et udvalg og siden lovændringer i kølvandet.

² H 1954:695, H 1955:47, H 1955:53 og H 1990:305.

³ Gísli Hrafn Atlason og Katrín Anna Guðmundsdóttir: Prostitution og kvindehandel i Island. I: Prostitution i Norden Forskningsrapport, TemaNord 2008:604, s. 185.

⁴ Hildigunnur Ólafsdóttir, Sigrún Júlíusdóttir og Þorgerður Benediktsdóttir: Ofbeldi í íslenskum fjölskyldum (Vold i islandske familier). Geðvernd, ársrit Geðverndarfélags Íslands (Islandsk forening for mentalhygiejnes årsskrift), 17. årgang 1982, s. 7-31.

⁵ Gísli Hrafn Atlason og Katrín Anna Guðmundsdóttir: Prostitution og kvindehandel i Island. I: Prostitution i Norden Forskningsrapport, TemaNord 2008:604, s. 186.

Lovændringer i 1992

Udvalgets rapport udkom i 1989,⁶ og heri blev der fremsat forskellige forslag, bl.a. til ændring af straffelovens sedelighedskapitel, som førte til at i 1992 blev kapitlet om sedelighedsforbrydelser mærkbart ændret i henhold til de oplysninger, der fremkom i rapporten, jf. lov. nr. 40/1992. Bestemmelserne om prostitution blev dog indholdsmæssigt mindst ændret, hovedtrækene i forbrydelsen var de samme som før. Bestemmelsen blev dog kønsneutral og paragrafferne om prostitution samlet i én helhedsbestemmelse i kapitlet om seksualforbrydelser. Der blev dog en heftig debat i Altinget om det retmæssige i at straffe dem, som forsørger sig ved prostitution. Altingets generaludvalg deltes i sin indstilling til sagen, hvor flertallet anså, at adfærden fortsat skulle være strafbar,⁷ mens mindretallet var af modsat mening.⁸ De af Altingets medlemmer, som ville ophæve bestemmelsen, nævnte især som argument, at prostitution hovedsagelig udøves af mennesker i stor nød, f. eks. i forbindelse med brug af narkotika, og at, såfremt prostitution kriminaliseres, ville det mindske sandsynligheden for, at de prostituerede ville anmelde seksualvold på grund af angst for at afsløre deres virksomhed. Desuden fremførtes, at det var underligt kun at straffe sælgeren af prostitution, men ikke køberen.⁹ Men resultatet blev, at bestemmelsen ikke skulle ændres i dette henseende, så ifølge 1992-loven var det fortsat strafbart at forsørge sig selv ved prostitution.

1995: Seksualmarkedet kommer til Island

Debatten om prostitution kom igen op til overfladen i midten af 1990-tallet og da mere intens. Der er forskellige grunde til, at prostitution er blevet drøftet så meget i Island i denne periode. Hovedårsagen er, at prostitutionen er blevet mere synlig og tilgængelig end før. Globaliseringen har samtidig haft betydning for udvikling af sexindustrien og for, at der sker import af piger fra fattige lande til arbejde i vestlige stripklubber. Et øget brug af narkotika blandt unge mennesker og en mere dristig og grov behandling af seksualitet i massemedierne, f. eks. i reklamer, kan muligvis også have betydning herfor. Året 1995 regnes for at være det år, hvor seksualmarkedet kom til Island, og hvor telefonsex og stripklubber startede op.¹⁰ Dermed var nogle fundamentale normer i det islandske samfund, borgersamfundet og hos individerne, rystet.¹¹ Derefter har seksualmarkedet og kvindebevægelsen været de store indflydelsesfaktorer i synspunkter og debat om seksualforbrydelser, dermed

⁶ Skýrsla nauðgunarmálanefndar. (Voldtægtsudvalgets betænkning). Udgiver: Justitsministeriet. Reykjavík 1989.

⁷ Altingstidende 1991-92, A-del, s. 5043.

⁸ Altingstidende 1991-92, A-del, s. 5084.

⁹ Altingstidende 1991-92, A-del, s. 5084, Altingstidende 1991-92, B-del, s. 1350-51 og s. 8668-69. Se også en rapport fra justitsministeriet om sammenligning af lov miljøet i Island og andre steder i Norden, s. 27 og Ragnheiður Bragadóttir: Prostitution i Island – Lovgivning og synspunkter. Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, 92. årgang nr. 1, marts 2005, s. 39-53.

¹⁰ Drífa Snædal: Kynlífsmarkaður í mótun. (Et seksualmarked i udformning), s. 54.

¹¹ Drífa Snædal: Kynlífsmarkaður í mótun. (Et seksualmarked i udformning). Forord.

prostitution. Men islandske kvindebevægelser har kæmpet imod seksualisering af samfundet og har medvirket til at ændre holdninger og mindske tolerance.¹²

Prostitution bliver et forskningstema

Den synlige og pludselige ændring af seksualmarkedet krævede reaktioner fra myndigheder, embedsmænd og befolkningen. Disse reaktioner kan man mærke i megen debat i dagspressen, forskning og rapporter. I årene 2000-2002 blev der offentliggjort tre rapporter omkring prostitution, udarbejdet for Justitsministeriet. Der behandlede man bl.a. lovgivning om prostitution og pornografi i Island og de andre nordiske lande (2000)¹³, den eksisterende virkelighed i det moderne Island (2001)¹⁴ og veje til forbedringer vedrørende pornografi og prostitution (2002)¹⁵. I rapporten fra 2001 blev det bevist, at prostitution forefindes i landet i mange forskellige former, derunder blandt unge narkomaner, organiseret prostitution blandt voksne, gadeprostitution og prostitution i forbindelse med stripklubber. Rapportens formål var at prøve at forstå prostitutionens sociale sammenhæng, men ikke at vurdere dets omfang. Det påvises, at det lille samfund kan påvirke prostitutionens form, hvor alle kender hinanden og oplysninger føres hurtigt mellem mennesker. På den anden side er det let at holde prostitutionsverdenen lukket, hvor bekendtskab mellem folk sikrer tavshed og loyalitet.¹⁶ I 2003 offentliggjorde man undersøgelsen *Et seksualmarked i udformning*, der blev udarbejdet for Reykjavík kommune, hvor seksualmarkedet betragtes ud fra forretningsmæssige forudsætninger ved at undersøge den virksomhed, der finder sted på overfladen. I de seneste år er der bl. a. udgivet rapporter om seksualiseret vold (2009) og en nordisk rapport, *Prostitution i Norden Tema Nord 2008:604*, hvor der er et kapitel om prostitution og kvindehandel i Island (2008). Derudover har man ikke forsket meget i prostitution i Island, så information om udbredelsen af fænomenet er meget begrænset.

¹² Hildigunnur Ólafsdóttir og Ragnheiður Bragadóttir: Afbrotafræði í byrjun aldar. (Kriminologi i et nyt århundrede). I (red. Ragnheiður Bragadóttir): Afmælisrit Jónatan Þórmundsson sjötugur 19. desember 2007. (Festskrift til Jonatan Thormundsson), s. 296.

¹³ Skýrsla Sólveigar Pétursdóttur dómsmálaráðherra um samanburð á lagaumhverfi á Íslandi og annars staðar á Norðurlöndum varðandi löggjöf og eftirlit með klámi, vændi o. fl. (Rapport om lovgivning om prostitution og pornografi i Island og de andre nordiske lande). Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Reykjavík 2000.

¹⁴ Brynja Björk Ásgeirsdóttir, Hólmfríður Lydía Ellertsdóttir og Inga Dóra Sigfúsdóttir: Vændi á Íslandi og félagslegt umhverfi þess. (Prostitution i Island og dets sociale miljø). Áfangaskýrsla. Rannsóknir og greining og dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Reykjavík 2001.

¹⁵ Skýrsla nefndar sem falið var að gera tillögur um úrbætur vegna kláms og vændis. (Rapport om forbedringer i forbindelse med pornografi og prostitution). Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Reykjavík 2002.

¹⁶ Hildigunnur Ólafsdóttir og Ragnheiður Bragadóttir: Afbrotafræði í byrjun aldar. (Kriminologi i et nyt århundrede). I: (red. Ragnheiður Bragadóttir): Afmælisrit Jónatan Þórmundsson sjötugur 19. desember 2007. (Festskrift til Jonatan Thormundsson), s. 296.

Børns prostitution

Med lov nr. 14/2002 blev der tilføjet en ny bestemmelse til straffeloven, hvor der står, at den, der betaler et barn eller en person under 18 år vederlag for at have samleje eller anden kønslig omgængelse, skal idømmes fængsel i op til 2 år. Man fandt det nødvendigt at tilføje denne bestemmelse i straffeloven, selv om der allerede var bestemmelser om forbud mod seksuel omgang med børn under 14 år (nu 15 år) og forbud mod at lokke unge under 18 år til seksuel omgang, foruden bestemmelser i børneværnsloven. Dette blev gjort både i overensstemmelse med lignende bestemmelser i de andre nordiske lande, såvel som på grund af oplysninger, der fremkom i de undersøgelser, der er gennemført om prostitution i Island. Med bestemmelsen har man endvidere opfyldt internationale forpligtelser, jf. FNs børnekonvention, som Island har ratificeret. Der er ikke udført nogen forskning for nyligt om børns prostitution, men sagkyndiges erfaring viser, fx. Børnehusets personale, at i de sidste år er der flere børn som forsvinder hjemmefra og prostituerer sig for narkotika, mad og husly.

Stripdans

I Justitsministeriets rapport om prostitution i Island (2001) oplyses det, at prostitution finder sted i forbindelse med stripklubbernes virksomhed. Endvidere peger meget på, at piger fra bestemte lande uden for EØS-området tager job i de stripklubber, der er tilknyttet prostitution.¹⁷ På grund af den begrundede mistanke om prostitution på disse steder blev der gjort en ændring af dagældende politivedtægt for Reykjavík, nr. 625/1987 den 2. juli 2002, der indebar, at det blev forbudt stripperne på de steder, hvor stripdans er tilladt, at gå rundt mellem tilskuerne og at danse for private.¹⁸ En forstander for en restaurant, som drev natklub, hævdede, at med denne ændring af politivedtægten skadede man hans erhvervsfrihed, som er beskyttet af § 75 i grundloven og anlagde en sag mod staten og Reykjavík kommune for at få anerkendt, at ændringen af politivedtægten var ugyldig. Staten og kommunen blev frifundet i Højesteret og i dommen står der bl.a. (H 20. februar 2003, nr. 542/2002):

„Selv om stripdans er tilladt ifølge loven, er det alligevel tilladt at indskrænke den erhvervsvirksomhed alment på grund af sædelighed og almen fred og ro i samfundet. ... Den ændring i Reykjavíks politivedtægt, der her omtales, indbærer ikke et forbud mod nøgendans, men det betinges kun, at stripdanseren forbydes at lukke døren til sig og kunden, mens opvisningen finder sted, og at gå rundt mellem tilskuerne.”

I foråret 2001 blev der vedtaget strammere regler om erhvervstilladelse for stripdansere som kommer fra lande udenfor EØS-området. Det, samt de nye bestemmelser i politivedtægten og Reykjavík kommunes politik om ikke at give tilladelse til drift af natklubber, med mindre deres virksomhed tillades i byplanlægningen, har medført, at der kun drives to stripklubber i Reykjavík i stedet

¹⁷ Vændi á Íslandi og félagslegt umhverfi þess. (Prostitution i Island og dets sociale miljø), s. 9.

¹⁸ Se nu § 23 i politivedtægt for Reykjavík kommune hvor der står: “Hvor det er tilladt at vise stripdans i en natklub (stripklub), skal man tilsikre, at opvisningen foregår i rummelige lokaler, og det er ikke tilladt at gå rundt blandt tilskuerne. Alle former for private shows er forbudt.”

for – som tidligere – syv (året 2000).¹⁹ Feltstudier på stederne peger dog på, at bestemmelsen om forbud mod privatdans samt dansernes færdsel mellem gæsterne overtrædes.²⁰

I rapporten *Et seksualmarked i udformning* påvises det, hvor kønspåvirket seksualmarkedet er. Det er mænd som driver og bestyrer virksomhederne på området, lige som på andre områder; de er købere, men kvinderne bliver solgt, som varer eller tjeneste.²¹ I rapporten bevises det hvordan forbrydelser bliver en del af lovlig virksomhed i markedsføring og annoncer. Det bevises også hvordan den islandske marked er knyttet til den internationale marked. Langt de fleste af stripdanserne var udenlandske kvinder, fleste fra Øst-Europa, islandske pornosider henter materiale til udlandet og sælgere oplever konkurrencen fra udenlandske websider, webforretninger og tidsskrifter. Det er sandsynligt, at i et lille samfund bliver der mindre bremses på sekskøb, når sælgerne er udenlandske kvinder, men køberne islandske mænd, og muligvis udenlandske turister, som kommer til at nyde Reykjavíks natteliv. Men i årene før krisen i 2008 var Reykjavík annonceret i udlandet som forlystelsens og nattelivets by, "the cool city".²²

Lovforslag om: den svenske model og afskaffelse af kriminalisering for at forsørge sig ved prostitution

På samme tid som rapporterne om prostitution blev offentliggjort, lige efter året 2000, fremlagde nogle altingsmænd et lovforslag til ændring af straffelovens § 206 om prostitution, som fik stor medieomtale. Det vigtigste og mest omstridte ændringsforslag var at indføre den såkaldte svenske model, dvs. at straffe køberen af prostitution. Samtidig ønskede man, at det at forsørge sig ved prostitution ikke længere skulle være strafbart. Lovforslaget blev ikke vedtaget. Kvindebevægelsen fortsatte sin kamp for den svenske model og inviterede bl.a. daværende vice-statsminister i Sverige, Margareta Winberg, til Island i 2003 for at tale for modellen. Samme år var det alle kvinder i Altinget, med undtagelse af Selvstændighedspartiets kvindelige repræsentanter (de konservative), som fremlagde forslaget og kvindebevægelsen støttede tiltaget på mange måder. Det blev ikke vedtaget, men fremlagt igen af kvinderne nogle gange i de næste år, men uden vedtagelse.

I november 2004 nedsatte justitsministeren et udvalg med repræsentanter fra alle partier i Altinget, men medlemmerne var ikke enige om den svenske model skulle indføres, og deres holdning var afhængig af hvilket parti de tilhørte. De højre orienterede sagde nej til den svenske model, men de venstre orienterede sagde ja. Det afspejler de to holdninger, den ene som ser på prostitution nærmest som individets

¹⁹ Drífa Snædal: Kynlífsmarkaður í mótun. (Et seksualmarked i udformning), s. 27. Ifølge oplysninger i rapporten er (året 2003) der fire nøgendanssteder, der drives offentligt i Island. Foruden to i Reykjavík, er der én i Kópavogur og en anden i Keflavík.

²⁰ Drífa Snædal: Kynlífsmarkaður í mótun. (Et seksualmarked i udformning), s. 29.

²¹ Ibid.

²² Hildigunnur Ólafsdóttir og Ragnheiður Bragadóttir: Afbrotafræði í byrjun aldar. (Kriminologi i et nyt århundrede), s. 297.

frie erhvervsvalg, den anden som ser på den som en form for kønsrelateret vold.²³ Prostitution er et af ganske få kriminalpolitiske emner i Island som er parti-politisk, hvis man kan udtrykke det på den måde.

2007: Helhedsrevision af kapitlet om seksualforbrydelser

I 2005-2006 blev der på justitsministeriens initiativ foretaget en helhedsrevision af straffelovens kapitel om seksualforbrydelser og ændringsloven vedtaget i 2007 (lov nr. 61/2007).²⁴ Bestemmelsen om straf for at forsørge sig ved prostitution var afskaffet. I stedet er det strafbart at tilbyde, formidle eller efterspørge prostitution i en offentlig annonce. Med forskellige argumenter afvistes det at kriminalisere sexkøb og derfor afvistes den såkaldte svenske model. Argumenterne var bl. a., at forholdene i Island er anderledes end i Sverige, da reglerne om kriminalisering af sexkøb blev indført der. Man har ikke forsket meget i prostitution i Island, så information om udbredelsen af fænomenet er meget begrænset. Man ved dog, at største delen af prostitutionsmarkedet er skjult og gadeprostitution findes næppe. Men man ved intet om, hvem det er, som køber sex i Island.

I bemærkningerne til lovforslaget fra 2007 gøres der rede for fordele og ulemper ved at indføre den svenske model.

Der siger det, at fordelene ved at indføre den svenske model er følgende:

1. Sælgeren har en dårlig social status og bliver nødt til at sælge sig, medens køberen har et valg. Menneskers legeme skal ikke være en slagsobjekt. Det giver stærke moralske signaler til samfundet at kriminalisere køb af sex.
2. Kriminalisering af køb af sex virket almenpræventivt, som fører til mindre efterspørgsel og derefter vil udbud blive mindre.
3. Hvis der bliver mindre efterspørgsel efter prostitution bliver der også mindre trafficking.

Ulemperne er følgende:

1. Der er ikke kommet erfaring nok af det svenske model, der mangler forskning og vi ved ikke om det er rigtigt, at kriminalisering af sexkøb har almenpræventive virkninger.
2. Selv om gadeprostitutionen er blevet mindre i Sverige er der tegn på, at prostitution er mere skjult, og det bliver sværere at kontrollere og give sælgeren social støtte. Rufferne kan få bedre forhold, fordi køberne er mindre villige til at afsløre dem og dermed sig selv.
3. Selv om trafficking mindskes i et land, kan den øges i et andet land. Det er ingen løsning at flytte problemet fra et land til et andet.²⁵

²³ Gísli Hrafn Atlason og Katrín Anna Guðmundsdóttir: Prostitution og kvindehandel i Island. I: Prostitution i Norden Forskningsrapport. TemaNord 2008:604, s. 186.

²⁴ Se nærmere herom: Ragnheiður Bragadóttir: Seksualforbrydelser – Forslag til ændring af den islandske straffelov. Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, 93. årgang nr. 2, august 2006, s. 113-121.

²⁵ Ragnheiður Bragadóttir: Kynferðisbrot. (Seksualforbrydelser). Ritroð Lagastofnunar Háskóla Íslands nr. 3 (Det Juridiske Instituts skriftserie nr. 3), Reykjavík 2006, s. 133-134.

Kvindebevægelsen var utilfreds med at køb af sex ikke blev kriminaliseret med lovændringen i 2007 og fortsatte sin kamp.

De som arbejder med ofre for seksualforbrydelser mener, at prostitution findes ikke mindst blandt børn i alderen 13-18 år. Disse børn lever under dårlige sociale omstændigheder og bruger i mange tilfælde narkotika. Det er strafbart ifølge nugældende lov at købe sex af børn under 18 år, så de allerede var beskyttede af loven. I 2007 er situationen derfor den, at enhver tilskyndelse, mellemkomst og økonomisk udbytte af andres prostitution er strafbar. Prostitution og anden kønslig omgængelse med børn under 18 år samt trafficking er endvidere strafbar. Men det er ikke strafbart at forsørge sig ved prostitution og heller ikke at købe sex. Det førte til debat i samfundet hvor mange påstod, at dermed var prostitution legaliseret i Island. Det var dog ikke meningen, fordi det ikke er det samme at legalisere prostitution og at afkriminalisere den så at den bliver straffri.

Køb af sex kriminaliseret 2009

To år efter at helhedsrevisionen af kapitlet om seksualforbrydelser blev vedtaget, i foråret 2009, blev der vedtaget i Altinget et lovforslag om at kriminalisere køb af sex. Bestemmelsen er et nyt stk. til straffelovens bestemmelse om prostitution og lyder sådan:

§ 206. Den som betaler eller lover at yde betaling eller anden slags godtgørelse for prostitution straffes med bøde eller fængsel indtil 1 år.

Stk. 2. Den der betaler eller lover at yde betaling eller anden slags godtgørelse for prostitution med et barn under 18 år straffes med fængsel indtil 2 år.

Dermed var den svenske model indført i islandsk ret. Argumentationen var bl.a. at det ikke er akseptabelt at se på mennesker som objekter til salg, forskellen på sælgerens og køberens situation, hvor det er køberen som har ansvaret af denne handel, men ikke sælgeren, og at det er køberen som har pengene og derfor magten til at vælge. Det var også argumentation at prostitution er en del af kønsrelateret vold og straf for køb af sex sender signaler ud i samfundet. Capacent Gallups meningsmålinger i 2007 viste at 70% af befolkningen i Island var positiv overfor at kriminalisere sekskøb. Desuden har kvindebevægelsen i lang tid talet stærkt for den svenske model. Således sendte 14 kvindeorganisationer en anmodning derom til samfundet. De har lagt vægt på forbindelsen mellem pornoindustrien og prostitution og at prostitution er kønsrelateret vold som bør kæmpes imod, bl. a. med denne kriminalisering.

Men det som er bemærkelsesværdigt her er tidspunktet, når denne kriminalisering er vedtaget i Altinget. Finanskrisen har ramt samfundet og opmærksomheden er på det finansielle, bankernes konkurs, økonomiske forbrydelser i den forbindelse, korruption af bankfolk og politikere, store gæld, lavere løn, højere skatte og Islands holdning til omverdenen; ikke på seksualforbrydelser og prostitution. I de omgivelser, uden diskussion og opmærksomhed, gled lovforslaget igennem Altinget, uden at folk lagde mærke til det. Men man kan dog naturligvis sige, at der var diskussion nogle år før, som dog den gang førte til en anden konklusion, nemlig den at sige nej til den svenske model.

De første domme

I sommeren 2010 faldt en dom i Højesteret i en sag, som blev meget omtalt i medierne og i hele samfundet. En afrikansk kvinde, Catalina, som havde boet i Island i nogle år, blev tiltalt for trafficking, prostitution og inportering af narkotika. Af bevismæssige grunde var hun frifundet af anklagen for trafficking, men dømt for narkotikaforbrydelser og for at forsørge sig ved prostitution og for at sælge et ubestemt antal mænd sex med tre kvinder, som hun inporterede til Island, i en lejlighed som hun lejede i dette øjemed. Hun lod kvinderne også fotograferes og annoncerede dem på websider. Hun var også dømt for at bide en politimand, da han ville anholde hende. Straffen blev fængsel i 2 år og 6 måneder i underretten, men den blev forhøjet i Højesteret til 3 år og 6 måneder (H 3. juni 2010, nr. 105/2010). I juli samme år blev hun tiltalt for flere tilfælde af prostitution og idømt tillægsstraf, fængsel i 15 måneder (Byretten i Reykjanes, 9. juli 2010). Denne kvinde og hendes sag er blevet ret kendt i Island. Hun har været på tableaupressens forsider og før jul udkom der en bog om hendes farverige liv, skrevet af to journalister.²⁶

I efteråret 2010 kom de første domme hvor tiltalte blev dømt for køb af sex. 11 mænd blev tiltalt, hver i sin sag, for at købe sex af kvinder som Catalina solgte til prostitution. Nogle af dem tilstod, men andre nægtede. De fleste blev domfældt for at købe sex fra en gang til to, tre gange. Straffen var bøde i alle tilfælde, fra 80.000 ISK op til 120.000 ISK med 6 til 10 dage fængsel som forvandlingsstraf.

Disse sager var også meget omtalt i medierne. For det første var retsmøderne ikke offentlige, som retsmøder plejer at være, fordi det var besluttet at holde dem for lukkede døre for at beskytte de tiltalte. Derom henvistes det til § 10 i loven om offentlig retspleje nr. 88/2008. For det andet var de domfældtes navne slettet, når dommene blev publiceret. Der henviste dommeren til regler nr. 2/2009 om domstolsråd hvor der siger i § 1, stk. 2, at ved publicering af domme kan visse oplysninger slettes, hvis publicering ville være meget belastende for vedkommende. Denne hjemmel anvendes typisk i voldtægtssager og sager om seksualforbrydelser mod børn, hvor ofrenes navne ikke publiceres for at beskytte dem. Mange mente at det var mærkeligt at bruge denne bestemmelse i tilfældene om sekskøberne. Argumentationen var om de har brug for beskyttelse fremfor f. eks. dem som begår berigelsesforbrydelser eller manddrab, og hvis det er tilfældet, hvad så med de almenpræventive virkninger af kriminalisering af sexkøb?

Slutord

Jeg tror, at de fleste i Island er enige om, at det skal være strafbart at formidle eller udnytte andres prostitution. Sådanne bestemmelser har vi i loven. Der hersker ingen uenighed om, at prostitution og alle former for seksuel adfærd over for børn og unge samt trafficking skal være strafbart. Om dette har vi også nylige bestemmelser i straffeloven. På den anden side har der været delte meninger om, hvordan man skal behandle de voksne, som sælger eller køber seksuelle ydelser. Og det er måske på grund af den uenighed at der mangler mere målberettede tiltag og social hjælp for de prostituerede. Men nu er den svenske model blevet en del af islandsk ret og det bliver interessant at se om det vil føre til ændret situation og forbedringer. Min mening er

²⁶ Jakob Bjarnar Grétarsson og Þórarinn Þórarinsson: *Hið dökka man – saga Catalinu*. Bókafélagið. Reykjavík 2010.

dog at straf ikke er en heldig måde at løse sociale problemer på. Man må afdække roden til problemet og prøve at forhindre, at mennesker havner i prostitution. Børn og unge, der bliver udsat for seksuel vold, vanrøgt eller anden mishandling, er en risikogrube, der kan havne i prostitution. Markedsføring af sex forøger endvidere sandsynligheden for, at disse risikogruber begynder at prostituere sig. Derfor skal man forebygge problemet, prøve at beskytte disse børn og unge, holde opsyn med strip- og natklubbers virksomhed og arbejde mod den indstilling til seksualliv, som de står for. Med en positiv og sund belæring og oplysning om sex kan man ændre den samfundsmæssige indstilling og formindske efterspørgslen efter prostitution. I indledningen til bemærkningerne til straffeloven fra 1940 står de ord, som jeg vil gøre til mine slutord. Der står bl.a., at man ikke kan antage, at straf er egnet til at forbedre tankegangen hos den, der udsættes derfor. Den er en tiltrængt nødløsning, men for at opdrage til sand lovydighed findes der andre og bedre metoder. Disse ord gælder også nu, 70 år efter, at de blev skrevet.

Litteratur

Altingstidende, 1991-92 A-del og 1991-92 B-del.

Atlason, Gísli Rafn og Katrín Anna Guðmundsdóttir, (2009), Prostitution og kvindehandel i Island. Prostitution i Norden Forskningsrapport, Tema Nord 2008:604. Nordiska ministerrådet.

Ásgeirsdóttir, Brynja Björk, Hólmfríður Lydía Ellertsdóttir og Inga Dóra Sigfúsdóttir, (2001), Vændi á Íslandi og félagslegt umhverfi þess (Prostitution i Island og dets sociale miljø). Áfangaskýrsla. Rannsóknir og greining og dóms- og krikjumálaráðuneytið. Reykjavík.

Bragadóttir, Ragnheiður, (2005), Prostitution i Island – Lovgivning og synspunkter, Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, 92. årgang nr. 1, marts 2005.

Bragadóttir, Ragnheiður, (2006), Kynferðisbrot (Seksualforbrydelser), Ritroð Lagastofnunar Háskóla Íslands nr. 3 (Det Juridiske Instituts skriftserie nr. 3), Reykjavík.

Bragadóttir, Ragnheiður, (2006), Seksualforbrydelser – Forslag til ændring af den islandske straffelov. Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, 93. årgang nr. 2, august 2006.

Ólafsdóttir, Hildigunnur, Sigrún Júlíusdóttir og Þorgerður Benediktsdóttir, (1982), Ofbeldi í íslenskum fjölskyldum (Vold i islandske familier). Geðvernd, ársrit Geðverndarfélags Íslands (Islandsk forening for mentalhygiejnes ársskrift), 17. årgang 1982.

Ólafsdóttir, Hildigunnur og Ragnheiður Bragadóttir, (2007), Afbrotafræði í byrjun aldar (Kriminologi i et nyt århundrede). Afmælisrit Jónatan Þórmundsson sjötugur 19. desember 2007 (Festskrift til Jonatan Thormundsson). Red. Ragnheiður Bragadóttir. Bókaútgáfan Codex.

Skýrsla nauðgunarmálanefndar (Voldtægtsudvalgets betænkning), (1989), Justitsministeriet, Reykjavík.

Skýrsla nefndar sem falið var að gera tillögur um úrbætur vegna kláms og vændis (Rapport om forbedringer i forbindelse med pornografi og prostitution), (2002). Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Reykjavík.

Skýrsla Sólveigar Pétursdóttur dómsmálaráðherra um samanburð á lagaumhverfi á Íslandi og annars staðar á Norðurlöndum varðandi löggjöf og eftirlit með klámi, vændi o. fl. (Rapport om lovgivning om prostitution og pornografi i Island og de andre nordiske lande), (2000). Dóms- og kirkjumálaráðuneytið (Justits- og kirkeministeriet), Reykjavík.

Snædal, Drífa, (2003), Kynlífsmarkaður í mótun (Et seksualmarked i udformning), Reykjavík: Jafnréttisráðgjafi Reykjavíkurborgar.

Aktuel forskning

"Mer personal -TACK!" - En studie över åtgärder som hot och våldsutsatta vård- och omsorganställda anger i arbetsskadeanmälningar år 1987, 1997 och 2007

Workplace violence is a complex occupational hazard that nurses are facing working in today's health care environment. Workplace safety is also undergoing a process of 'responsibilization'. The purpose of this study is to examine the character of the incidents reported as occupational injuries due to violence and threats, over time and what safety measures that are recommended by the staff. The result suggest interventions measures concerning psychosocial factors and structural job aspects such as adequate staffing to be far more important than surveillance, staff training and penal sanctions.

"Jag var ensam ute på avdelningen. Två andra personal satt inne hos oroliga patienter. Vi skulle sedan byta av varandra. Strax efter kl 2.00 kommer en patient och frågar mig vilka utav dagpersonalen som skulle komma på morgonen. Jag går in på exp. Jag lutar mig över skrivbordet där almanackan ligger. Hinner säga två namn, får 2-3 slag i huvudet, reser mig upp, ser patienten framför mig med höjd högerarm, hinner uppfatta att det är en säckhopdragare.

Patienten slår och slår, försöker skydda mig med händerna vilka blir skadade. Jag skriker, kommer förbi henne och ut i korridoren, snavar på höger fot och vrickar den. Patienten kommer efter mig. Jag får ett platt slag med "vapnet" under höger skulderblad (typ karateslag) plus fler slag i huvudet bak. De två andra kommer till undsättning. Allt gick väldigt fort.

Jag blev fruktansvärt rädd. Visste inte hur allvarligt skadad jag var, tänkte att jag kanske fått inre blödningar. Hela huvudet var som en blodkaka, händerna med, kläderna heltäckta med blod. Jobbigt har det varit, jag har varit sargad både ut och invärtes, men jag lever och kan tänka och skriva". (Utdrag ur Arbetsskadeanmälan med löpnummer 1398)

Personal som arbetar inom vård och omsorg är en yrkesgrupp som kan drabbas av hot och våld i samband med sitt arbete (Wikman, Estrada & Nilsson 2010). Om en sådan händelse leder till sjukskrivning i minst än en dag ska detta anmälas till arbetsmiljöverket (blankett FK 9348). 2010 anmäldes ca 2 500 sådana hot och våldshändelser. En tredjedel av dessa kommer från vård- och omsorgssektorn. Diskussionerna kring hur man skapar en god arbetsmiljö har sedan den första arbetsmiljölagen instiftades 1905 präglats av att det är arbetstagarna själva som har kunskap om hur en god arbetsmiljö skapas (Hydén 2004:134). Blankett FK 9348 innehåller en rad där den drabbade själv kan fylla i vilka förslag till åtgärder som kan förhindra att händelsen sker igen. Det är åtgärdsförslag från åren 1987, 1997 och 2007 är i fokus för den här artikeln.

Ett problem som identifierats i en kunskapsöversikt (Wikman m.fl. 2010) är att det är få åtgärder mot våld i arbetslivet som har empiriskt stöd. Detta gäller både åtgärder i form av direkta reaktioner på våldet och långsiktiga brottspreventiva strategier (se t.ex. Braverman 2002; Bowie 2005; Chappell & Di Martino 2006; Paterson m.fl. 2009). I den här studien kommer de åtgärder som den utsatta personalen själv anser som verkningsfulla att analyseras utifrån en explorativ ansats.

Studiens övergripande syfte är att beskriva de åtgärder mot hot och våld som föreslås av de våldsutsatta inom vård och omsorg utifrån anmälningar till arbetsmiljöverket. Studiens frågeställningar är:

- Vilken typ av hot- och våldssituationer anmäls till arbetsmiljöverket av vård- och omsorgs personal som utsätts för i samband med sitt yrkesutövande.
- Vilka åtgärder föreslås av de utsatta i arbetsskadeanmälningarna efter en hot- och våldssituation?
- Ändras de utsattas föreslagna åtgärder över tid och i så fall hur kan denna förändring förstås?
- På vilken preventionsnivå förläggs åtgärderna de utsatta själva anger – strukturell eller individuell nivå?

Antalet vårdpersonal, inom sjukvård och äldreomsorg minskade i stort sett kontinuerligt under 1990-talet (SOU 2000:3). 15 procent färre tog hand om en lika stor men åldrande befolkning jämfört 2001 med 1990 (Gustavsson 2004). Larsson (2004) menar att den kommunala sektorn under den senare delen av 1990-talet drabbades av "en arbetsmiljökatastrof av i modern tid okänd omfattning".

Sedan början på 90-talet syns också en ökning av utsatthet för yrkesrelaterat våld¹ inom de kvinnodominerade välfärdsektorerna vård, skola och omsorg (Estrada, Nilsson & Wikman 2007). Denna ökning sker medan andra utsatta näringsgrenar som handel, polis och övervakning *inte* visar motsvarande öknings. Estrada m.fl. (2010) presenterar två huvudförklaringar till ökningen, dels en försämrad arbetsmiljö dels en ökad känslighet för våld.

Materialet innehåller tre mätpunkter över tid – före, efter och i mitten av den period som förutom nedskärningar inom offentlig sektor präglats av andra stora samhällsförändringar. Ett sådant exempel är en ny säkerhetsdiskurs där fokus flyttas allt mer från organisationers ansvar för att skapa en säker arbetsmiljö till enskilda människors beteende (Rasmussen 2010). Därför är det också intressant att se på vilken preventionsnivå de utsatta själva förlägger åtgärderna – på individuell eller strukturell nivå.

Forskning om våld som har sitt ursprung i betingelser i den omgivande organisationen är ett område som på senare tid pekats ut som ett viktigt forskningsområde av t.ex. Vaughan (2002), Bowie (2010) och Taylor m.fl. (2010). Vaughan (2002) menar att forskningen om hur organisationer hanterar våld kan vara meningsfullt att överföra även till andra arenor t.ex. familjevåld och

¹ enligt de så kallade ULF-undersökningarna (se Wikman m.fl. 2010).

ungdomsvåld, framför allt genom att analysera kopplingar mellan mikro-, meso- och makronivåer (se Hearn & Parkin 2001 som även lägger till ett genusperspektiv på organisationsforskningen).

Tidigare forskning

Inledningsvis presenteras vad den tidigare forskningen identifierat som risksituationer inom vård och omsorg, därefter vilka åtgärder som fått empiriskt stöd och sist några samtida diskurser i samhället som kan antas påverka synen på åtgärder och därmed vilka insatser som är rimliga att förväntas sig i materialet.

Forskning om risksituationer

Forskning har visat att riskfaktorer ofta hänger ihop. Vanliga riskfaktorer som nämns som stress, ensamarbete eller tunga lyft kan dock sällan ensamt förklara varför hot och våld sker utan kan fungera som *en* bidragande faktor i en kedja av händelser (Wikman m.fl. 2010). Detta medför att det är svårt att klarlägga några enkla orsakssamband. I den här studien kommer därför det vidare begreppet risksituation att användas för att beskriva det sammanhang omgärdar våldet.

Våldsrelaterade risksituationer för vård- och omsorgsanställda är sammankopplade med kontakt med kunder, klienter, patienter, intagna eller deras anhöriga (Åkerström 1993; Suserud 1998; Carlsson 2003; Viitasara 2004; Viitasara & Menckel 2004). Dem som arbetar i direktkontakt med vårdtagarna – vårdbiträden, vårdare och undersköterskor, är mer utsatta än andra (Arnetz, Arnetz och Söderman 1998; Menckel 2000; Viitasara 2004). Ett enskilt yrke kan dock ha varierande arbetsuppgifter och arbetsförhållanden samt vårda en heterogen grupp av vårdtagare/patienter, vilket gör att det är svårt att peka på ett särskilt riskyrke utan att också specificera klienterna. Personal på akutmottagningar, inom geriatrik, psykiatri, funktionshinder och hemsjukvård är oftare än andra utsatta för hot och våld. (Colenda & Hamer 1991; Arnetz, Arnetz & Petterson 1996; Arnetz, Arnetz & Söderman 1998; Nolan m.fl. 2001; Arnetz & Arnetz 2000).

Några situationer är kända för att kunna "trigga" oro och aggression. Det är negativa besked, nekad tillgång till service (t.ex. telefon), köbildning, negativ attityd från personal samt "allmän rörlighet" (Peek-Asa 2001; Mayhew 2002). En stor del av det våld som utspelar sig inom vården sker i samband med aktiviteter som tvättning, på- eller avklädning, matning och liknande (Sandström 2000; Lundström 2006). Fysiska omständigheter som dålig luft, dålig belysning och obekväm temperatur kan också skapa frustration som i sin tur kan leda till aggression, våld, fientliga känslor och attityder (Neumann & Baron 1998; Lawoko m.fl. 2004). Tunga lyft har inom vården visat sig vara relaterat till högre frekvens av våld (Camerino m.fl. 2008). Det är dock rimligt att sambandet mellan tunga lyft och våld inom sjukvården främst är ett uttryck för den risk som uppstår i situationer med ökad fysisk och integritetspåfrestande kontakt mellan patient och vårdare (Lawoko m.fl. 2004; Camerino m.fl. 2008).

Inom vård och omsorgsyren finns en motsättning mellan behovet av närhet till patienterna och kravet på skydd för personalen. Det gäller t.ex. att på akutmottagningen hjälpa den behövande så snabbt som möjligt samtidigt som knivar, sprutor och tillhyggen måste upptäckas för att minska riskerna för personal och medpatienter. Att hög arbetsbelastning kan öka risken på så sätt att man inte

hinner vara försiktig för att bli utsatt för hot och våld har visats av Gage och Kingdom (1995) och Gates, Fitzwater och Meyer (1999). Nedskärningar i form av uppsägningar och/eller en minskad personaltäthet per klient/patient har påvisats som risksituation av Snyder (1994), Flannery m.fl. (1997), Duncan m.fl. (2001) och Viitasara m.fl. (2003). Känslan av låg kontroll i bemärkelsen små möjligheter att påverka sin situation, bristande kunskap (Gage & Kingdom 1995) och liten erfarenhet (Depp 1983) är också associerat med en ökad risk att utsättas för våld på arbetsplatsen. Det samma gäller låg kontroll t.ex. på grund av tillfällig anställning (Di Martino 2003) eller av osäkerhet på möjligheterna att kunna få annan anställning (Hurrell m.fl. 1997; Baron & Neuman 1998).

Risken att utsättas är större för dem som har kvälls-, natt-, eller skiftarbete (Kendra 1996; Lee m.fl. 1999; Christiansen 2005) samt för dem som arbetar ensamma (Sandström 2000; Menckel & Hultin 2004). Det finns även studier som visar att utsattheten ökar när vården och omsorgen sker dygnet runt t.ex. för personliga assistenter (Ghaziuddin & Ghaziuddin 1992; Menckel, Carter & Viitasara 2000; Lanza 2006). En studie av vårdare som arbetar i gruppboheter för personer med utvecklingsstörning visar att upplevelser av arbetsklimat, påfrestning och utbränning som tyder på riskfaktorer som boendets storlek, organisation av arbetet och ledarskapet är viktiga för att motverka hot och våld (Lundström 2006: 42-43).

Forskning om åtgärder mot våld i arbetslivet

En betydande del av tillgänglig forskning om våld i arbetslivet har ägnats åt frågor som har med våldets omfattning att göra samt vilka risksituationerna är. Flera forskare har dock konstaterat att forskning om åtgärder är mer begränsad (se t.ex. Braverman 2002; Bowie 2005a; Menckel & Hultin 2004; Viitasara 2004; Chappell & Di Martino 2006; Kelley & Mullen 2006; Paterson m.fl. 2009; Wikman m.fl. 2010). Avsaknaden av en gemensam definition av hot och våld i arbetslivet är ett metodologiskt problem för de slutsatser som kan dras om åtgärders generella effektivitet. Preventiva insatser som minskar en typ av våld behöver inte nödvändigtvis vara viktiga för att förebygga annat våld. Enligt ILO, International Labour Organisation, har forskningen om förebyggande arbete mot hot och våld visat att organisationer och arbetsplatser oftast prioriterar kortsiktigt förebyggande av våld och krishantering. Enligt ILO är dock den svenska arbetsmiljölagen ett föredöme just för att den kombinerar arbetsmiljöåtgärder med organisatoriskt ansvar och därmed kan sägas ha en mer tydligt fokus på förebyggande primärprevention (Chappell & Di Martino 2006).

Vikten av att utforma en omvårdnad som har preventivt fokus på hot och våld samt undviker en reaktiv och kontrollerande inställning är något som ofta betonas inom forskning (Björkdahl 2010). Hänvisningar till komplexiteten i de orsaker och faktorer som kan leda till våld och därmed också hur det skall åtgärdas, är också återkommande i litteraturen (se t.ex. Cooper & Swanson 2002). Forskningen visar sammantaget att bakomliggande faktorer i organisationen har stor betydelse för att förstå varför våld uppstår (Jfr Bowie 2010 och Taylor m.fl. 2010).

Wikman m.fl. (2010) menar att till dess forskningen förmår redovisa vilka åtgärder som är brottspreventiva är det en god idé att ta vara på den kunskap som finns ute bland de anställda. Utifrån en innehållsanalys av de arbetsskadeanmälningar socialsekreterare gjort återger Hammargren & Todorovics (2009) att socialsekreterares i de fall ett skyddsombud har varit närvarande, har åtgärderna

varit mer långsiktiga och relevanta ur ett förebyggande perspektiv (Hammargren & Todorovic 2009). Samtidigt noterar författarna att det i många fall brister i rapporteringen om konkreta åtgärder då det i hälften av anmälningarna saknas uppgifter om åtgärder när personalen rapporterat hot eller våld (Hammargren & Todorovics 2009:38, se även Brå 2006a). Även Steinberg (2004) visar på ett samband mellan skyddsombudens närvaro och förekomsten av långsiktiga förebyggande åtgärder.

Vilka säkerhetsdiskurser förekommer inom preventionsarbetet?

Flera forskare har uppmärksammat att brottspreventionens åtgärder och modeller är ett raster som påverkar uppfattningen om brottslighetens orsaker (Giertsen 1994: 299). Sahlin (2000:83) menar att det alltid finns ett antal föreställningar, som ofta är outtalade, som utgör förutsättningar för att en åtgärd ska framstå som rationell. I den bemärkelsen impliceras brottslighetens orsaker och vilka av dessa som är möjliga att påverka. Under motsvarande tid som det arbetsrelaterade våldet har rönt ökat uppmärksamhet har flera forskare identifierat några tongivande sådana föreställningar, här kallade säkerhetsdiskurser², som kan kopplas till typiska åtgärder för att förebygga hot och våld i arbetslivet. Se tablå 1:

Tablå 1: Exempel på hur åtgärder kan kopplas till en diskurs.

Diskurs om	Typ av åtgärd	Referens:
Psykosocial arbetsmiljö	Adekvata resurser i form av tid och personal. Samtal med handledare eller kollegor	Carlsson 2004; Mullen, Braverman; Bowie, Taylor m.fl 2010
Individualisering av ansvar	Polisanmälan, allmänprevention, Diagnos/medicinering av patient, böter	Grey 2006, 2009; Rasmussen 2010
Förrättsligande	Ingripande av polis och rättsväsendet, kriminaliseringar	Brännström 2009
Säkerhetskultur	Incidentrapportering	Dekker 2006, Ödegård 2008
Bemötande/KBT	Situations specifikträning (Bergenmodellen)	Dahlstedt 2008, Björkdahl 2010

² Det som avses med diskurs är en helhet av sammanhängande utsagor och begrepp, sätt att angripa problem, sätt att argumentera och att formulera frågor och problem på ett visst område, till exempel det ekonomiska, det moraliska, det vetenskapliga eller rättsliga som ligger närmre Frankfurtskolan innebär av diskurs än Foucaults vidare betydelse (se Brännström 2009:36). Med säkerhetsdiskurs avses en praktik där risker analyseras som sociala fenomen som skapas, institutionaliseras, och görs till objekt för hantering av människor genom språkliga praktiker (Jfr Rasmussen 2010: 71-72).

Psykosocial arbetsmiljö - Inom forskning om hur man kan förebygga våld i arbetslivet finns en samstämmighet om att missförhållanden i arbetslivet inte bör åtgärdas genom att klandra den enskilde individen, gärningspersonen eller personalen (Runyan 2000; Braverman 2002; ILO 2002; 2003; Paterson m.fl. 2009) utan hellre bör ses som ett symptom på ett system med en icke fungerande verksamhetsstruktur. Organisatoriskt våld och strukturellt våld är begrepp som förekommer i detta sammanhang. (Mullen, Braverman; Bowie, Taylor m.fl 2010). Åtgärder som är typiska är att reducera stress och krav.

Individualisering av ansvar - Samhällets stränga hållning gentemot kriminalitet i allmänhet påverkar också hur det arbetsrelaterade våldet bör förebyggas. Det kommer allt oftare krav på att våld i arbetslivet ska hanteras externt av rättsväsendet mot *individer* från att tidigare hanterats internt på arbetet genom att förändra *strukturer* (Rasmussen 2010; Wikman 2011). Internationellt är denna nya form av ansvarsgörande i arbetslivet där arbetarna har fått ökat ansvar för sin egen och andras säkerhet beskriven av Gray (2006; 2009). En svensk avhandling i medie- och kommunikationsvetenskap om säkerhets- och risktänkande på tre svenska fabriker visar att denna utveckling har nått även Sverige.

Samma förskjutning visas i en studie av åtgärder i facklig press (Wikman (2011). Såsom det kommer till uttryck i facklig press är våld i arbetslivet något som har gått från att ses i huvudsak som ett problem som skall lösas internt på arbetsplatsen som en arbetsmiljöfråga till att allt oftare ses som ett problem som ska lösas externt med polis och rättsväsende (Wikman 2011). Avsaknad av lagstiftning beskrivs som en riskfaktor för att våld ska inträffa i vården som en riskfaktor i en rapport från Karolinska Institutet:

Att det saknas tydliga definitioner av våld på arbetsplatsen, avsaknad av lagstiftning som faktiskt bestraffar förövarna samt kulturella normer som tolererar ett sådant beteende och accepterar det som naturligt eller som en del av professionen är faktorer som kan innebära ökad risk för förekomst av hot och våld (Vaez & Voss 2009). (Författarens understrykning)

Allmänprevention som föreslås ovan är en åtgärd som utgår att individen har en vilja att begå brott och dessutom har en möjlighet att tänka rationellt för att kalkylera om vinsten som uppnås är värd risken om det enskilda brottet uppdagas. I ett sådant resonemang skymms brottets eventuella övriga orsaker som sjukdom, socioekonomiska förhållanden, frustrerande levnadsvillkor, sociala kränkningar och brist på kontroll över livssituationen, alltså det som utgjorde utgångspunkt för den *psykosociala arbetsmiljödiskursen*.

*En utveckling som innebär att ett politiskt eller etiskt förhållande, eller ett förhållande av annan art, blir rättsligt, eller att en fråga börjar behandlas som en rättslig fråga, kallas förrättsligande*³ (Brännström 2009). Att en fråga förrättsligas innebär *inte* att alla börjar behandla frågan som rättslig eller att det är oundvikligt att göra det. Det handlar att en grupp människor vid en viss tidpunkt och i ett visst sammanhang de facto börjar närma sig frågan utifrån den rättliga diskursen. Förskjutningen behöver inte innebära att en fråga uteslutande behandlas inom

³ På engelska *juridification*. Se även *Flyghed och Paternoster & Bachman*.

ramen för den rättsliga diskursen utan kan likaväl innebära att den rättsliga diskursen blir mer framträdande på bekostnad av andra diskurser.

Säkerhetskultur - En god säkerhetskultur innebär förmågan att inte bortse från eller glömma bort de risker som finns i kombination med att vidmakthålla ett visst mått av tvivel. Säkerhetskultur innebär också närvaron av ett informationssystem genom vilket man samlar, analyserar och sprider viktig och relevant information om sådant som har betydelse för säkerheten. I organisationer där risker och tillbud hanteras genom att människor ställs till svars för det inträffade tenderar säkerhetsarbetet att byråkratiseras. Skuldbeläggning och kan motverka lärande eftersom det bidrar till att olika versioner av verkligheten i samband med olyckor och tillbud utvecklas i olika grupper för att skydda den egna gruppens intresse. Ett exempel på det är att det är vanligt att brottoffrens intresse ställs i motsatsförhållande till gärningspersonens. En förutsättning för ett bra beslutsunderlag är att det på arbetsplatsen råder en kultur där man är beredd att öppet rapportera misstag och tillbud. Hur väl man lyckas få till stånd en sådan rapporterande kultur beror, enligt, på hur man i organisationen hanterar skuld och bestraffning. (Reason 1997; Pidgeon och O'Leary 2000; Jeffcott m. fl. 2006). Analyser av arbetsskadeanmälningar en typisk åtgärd inom säkerhetskulturdiskursen.

Kognitiv beteendeterapi (KBT) - I dagens förebyggande arbete inom statliga och kommunal verksamheter om hälsorisker och skyddande åtgärder har beteendevetenskapliga metodologier fått stort genomslag (Andersson 2004; Hörnqvist 2007; Andersson 2008; Dahlstedt 2008; Rasmussen 2010; Björkdahl 2010). Några menar att "beteende" har blivit en helt dominerade diskurs inom säkerhetsarbete (Andersson 2004; Grey 2009; Rasmussen 2010:79). Beteendeterapi (KBT) fokuserar på vad som kan göras *här och nu* för att åstadkomma en beteendeförändring hos individen. De faktorer som sätt i fokus t.ex. medvetenhet, sociala förmågor, feltolkningar, uppmärksamhet på ett eller ett annat sätt relaterade till individen snarare är yttre sociala omständigheter i form av strukturella villkor, sociala relationer, politiska prioriteringar och resursfördelningar (Dahlstedt 2008). Detta innebär att allt fler samhällsproblem definieras som ett resultat av individuella brister eller oförmågor snarare än som ett resultat av samhälleliga omständigheter som familjeförhållanden, fattigdom, strukturella ojämlikheter och sociala relationer (Furedi 2004). Ett exempel är den så kallade "Bergen-modellen"⁴ som används för att förebygga hot och våld i Stockholm läns landsting och i region Skåne.

⁴ Modellen kallas också TERMA och utvecklad inom en högrisk avdelning för psykiatri i Bergen. Kursledarna utbildas bland personalen på den egna kliniken för att dessa därefter ska hålla kurser för andra anställda. Sedan 2005 använder (SLSO) Stockholms landsting metoden för att förebygga och hantera hot och våld - inte bara inom psykiatri. Arbetet med Bergenmodellen har pågått under 5-6 år och det har genomförts cirka 200 fyradagarskurser (ref). I region Skåne har 1000 personer gått utbildning i TERMA.

Data och metod

Data

Arbetsmiljöverkets uppdrag omfattar arbetsplatsinspektioner, att utarbeta regler och föreskrifter samt producera informationsmaterial i syfte att få arbetsplatser är säkra och hälsosamma (Hultin 2004). Som en del av den sistnämnda funktionen inhämtar arbetsmiljöverket statistik om arbetsplatsolyckor⁵ via arbetsskadeanmälan som sedan samlas i Informationssystemet om arbetsskador (ISA).

Arbetsmiljöverket gör inte någon rättslig prövning av de inkomna händelserna. Till kategorin *Våld, angrepp och hot* räknas enligt arbetsmiljöverkets instruktioner förutom uppsåtliga fysiska angrepp och hot även oavsiktlig våld, exempelvis i samband med fysisk träning. Traumatiska upplevelser och angrepp från vilda djur räknas också till denna kategori. De handlingar som ingår i den här studien rör dock endast de handlingar av hot, våld och sexuella brott som skulle kunna vara anmälningsbara såsom de definieras enligt 3 kap 5 § och 6 § brottsbalken *eller* arbetsmiljöbrott som återfinns både i 3 kap 7 § brottsbalken samt arbetsmiljölagen (1977:1160) 8 kap. De händelser som uppenbart inte är brottsliga har manuellt sorterats bort.

Blanketternas utformning skiljer sig åt över tid. Mellan 1987 och 1997 är skillnaderna små i utseende men 2007 års blankett ser betydligt annorlunda. Detta påverkar främst bakgrundsvariabler, t. ex. hur antalet sjukskrivningsdagar är grupperade etc. Det utrymme som är avsett för att beskriva händelseförloppet/situationen och de föreslagna åtgärderna är till sin funktion jämförbart med skillnaden att finns fler rader på 2007 års blankett. Terminologin skiljer sig åt genom att det på 2007 års blankett används begreppet "psykosocial arbetsmiljö" som ett förslag på en faktor som eventuellt bidragit till händelsen. 1987 och 1997 används istället formuleringen "arbetets organisatoriska utformning". Dessa två begrepp kommer i denna studie att behandlas som synonymer. Till anmälningarna från 2007 är inte sällan sjukintyg och polisanmälan bifogade. Detta kan jämföras med anmälningarna från 1987 som oftast bara innehåller arbetsmiljöverkets tvåsidiga formulär. Denna kvalitetsskillnad i datamaterialet kommer att tas hänsyn till vid tolkning av resultatet.

De flesta gånger är det den skadade själv som undertecknat och därmed kan antas fyllt i anmälan. I några fall, t.ex. när personen inte kommit tillbaka till arbetet kan det vara skyddsombud eller annan representant som fyllt i anmälan.

Studiens urval består av samtliga anmälningar år 1987, 1997 och 2007 från de yrkesgrupper inom vård och omsorg som är mest utsatta av hot och våld⁶. Från år 1987 valdes samtliga anmälningar från vård och omsorg ut och från de andra åren valdes var tredje anmälan respektive varannan anmälan ut för att få så stort urval som ansågs hanterbart och tillräckligt stort från varje år för att möjliggöra nedbrytningar.

⁵ Händelserna benämns "olyckor", även om det ibland ligger uppsåtliga brott bakom, ex vid rån.

⁶ Här ingår ambulanssjuksköterska, ambulanssjukvårdare, boendestödare, barn- och ungdomsvårdare, habiliteringsassistent, hemtjänstbiträde, hemvårdare, personlig assistent, mentalskötare, skötare, sjuksköterskor, sjukvårdsbiträde, undersköterska, vårdbiträde och vårdare.

Tabell 1: Antal anmälningar efter olika steg i urvalsprocessen

Vårdpersonal	1987	1997	2007	Samtliga
Totalt antal anmälningar	587	1579	779	2945
Urvalsprocess och antal	587(alla)	526 (Var tredje)	389 (Varannan)	1502
Efter rensning av ickerelevanta fall	531	506	368	1405
Grövre och allvarligt våld	423	273	231	927
Anmälningar av grövre och allvarligt våld där åtgärder föreslås	128	132	144	404

Det totala antalet anmälningar varierar stort mellan de olika åren (tabell 1) vilket har flera olika förklaringar. Statistiken har publicerats med i huvudsak samma innehåll och metodik sedan 1979 men kodningssystemet i ISA består åren 1980-1993, 1994-2002 och 2003-2008 av system som inte är kompatibla med varandra. Till exempel har indelningen i näringsgrenar och yrkesgrupper förändrats över tid⁷. 1992 infördes en sjuklöneperiod på 14 dagar under vilken arbetsgivaren betalar lön vid sjukdom. Förändringen har sannolikt inneburit att arbetsskador med kort sjukskrivningstid inte rapporteras i samma utsträckning som tidigare (Nordin 2004). 1993 infördes också en karensdag i sjukförsäkringen. Det kan ha ytterligare minskat anmälningsbenägenheten för kortare sjukskrivningar. Däremot kan antalet lindriga händelser antas vara högre år 1997 jämfört de andra åren eftersom det då registrerades vissa arbetsolyckor utan frånvaro t.ex. tandskador, hörselnedsättning och psykisk reaktion (vid hot, rån etc.) (jfr Nordin 2004).

För att motverka tendensen att vissa år kan innehålla mer av det "lindrigaste våldet" efter som man kan anta att det är den typ av våld som påverkas mest av förändringar som avser anmälningsrutiner etc. kommer de analyser som tar fasta på förändring över tid⁸ endast att baseras på det grövre och allvarligare våldet (se operationaliseringar). Åtgärder anges i mindre än hälften (44 procent) av de grövsta våldshändelserna.

I forskning om hot och våld i arbetslivet är arbetsskadeanmälningar ett underutnyttjat material (Wikman, Estrada & Nilsson 2010). Det mesta av innehållet på blanketten kodas in och finns sökbart hos arbetsmiljöverket. Detta gäller dock inte

⁷ Yrkeskodning för skador som inträffat åren 1990-1996 följer den indelning som använts vid folk- och bostadsräkningen 1990, dvs. nordisk yrkesklassificering (NYK83). Denna klassificering på "International Standard Classifications of Occupations" (ISCO). Fr.o.m. 1997 kodas yrke enligt "Standard för svensk yrkesklassificering" (SSYK) som bygger på den internationella yrkesstandarden ISCO-88.

⁸ För en jämförelse över tid som grundar sig på ett för ändamålet lämpligare material (se Wikman m.fl. 2010).

åtgärdsraden vilket innebär att de åtgärder som förslås hittills är mycket sparsamt utforskade.

Metod

7. Ange åtgärder som förhindrar upprepande av skada

	Åtgärden genomförd	Åtgärden ej genomförd
1. Personaltätthet	☐	☒
Kommunikation med larmet m. arbetsgivare	☐	☒

Figur 1: Detalj av FK 9348, Försäkringskassans blankett för anmälan av personskada och arbetsskada.

Studiens främsta syfte är att skapa en överblick över de åtgärder som föreslås vilket underlättas av en kvantitativ innehållsanalys vars styrka är att ge underlag för jämförelse (Bergström & Boréus 2000). Tolkning är dock nödvändigt bland annat för att koppla typ av åtgärder som föreslås med situation utifrån fritexter samt t. ex. skattningar av våldets grovhet varpå den här studien även har kvalitativa inslag. Intersubjektiviteten har testats genom att två personer ha kodat 80 anmälningar för att kontrollera variablernas lämplighet. Ingen variabel fick lägre överensstämmelse än 85 procent.

Varje anmälan har kopierats på papper, antingen från mikrofilm (år 1987 och 1997) eller pdf-fil (2007). För att upprätthålla en studie med god etik har varje papperskopia avidentifierats så att personnummer och namn har strukits och ersatts med ett löpnummer.

Operationaliseringar

Anmälningarna kodas utifrån ett kodschema. Först kodas ett antal bakgrundsvariabler *årtal*, *skadedatum*, *yrke*, *kön* (Brottsoffer), *antal år i yrket*, *ålder* (BO), *kommun*, *längd på sjukskrivning*, *näringsgren* (plats⁹), *näringsgren* (vem riktar sig verksamheten till), *gärningspersonens kön*, *relation till offret* (om förövaren är patient, kollega, anhörig eller inkräktare). Vidare kodas vilken *kroppsdelen* som blev skadad, om det användes något *tillhygge*, samt om det tagits *kontakt med polisen* och om *skyddsombud* varit närvarande vid ifyllandet av blanketten. Därefter kodas vilken typ av brottskategori som händelsen skulle kunna tillhöra. *Våld* (mord eller dråp, försök till mord eller dråp, både grov och lindrig), *Olaga hot/ofredande*, *Sexualbrott* och *Arbetsmiljöbrott*.

Även om alla anmälningar får anses innehålla grovt eller allvarligt våld eftersom de är ett resultat av hot/eller har lett till frånvaro har variabeln *Våldets grovhet* delas in i tre nivåer. Det *lindriga våldet* avser våld som inte lett till synliga märken, knuffar, enstaka knytnävslag eller enstaka sparkar som inte riktats mot ansiktet. Som *grövre våld* kodas händelser som lett till synliga märken, serier av knytnävslag eller sparkar mot ansikte. *Allvarligt våld* innebär våld som lett till skador som krävt läkarbesök (jfr BRÅ 2009: 6).

⁹ Ska inte blandas ihop med brottsplats, t.ex. om det är en vårdare som är anställd i en boendeform som ledsagar klient på allmän plats är näringsgrens huvudsakliga plats boendet).

För att skilja kränkningar från allvarigare psykiska besvär kodas även de psykiska skadorna i tre nivåer. *Lindrigt* är övergående lättare obehag, *Grövre* är sömn- och koncentrationssvårigheter, oro, rädsla, chock, mardrömmar och/eller sjukskrivning pga. händelsen och rädsla för att gå till arbetet, *allvarlig psykisk skada* innebär att den utsatta inte kan arbeta kvar eller stark ångest som t.ex. rädsla för att gå ut över huvud taget.

Jag vågar inte gå till min arbetsplats, mår illa av tanken att gå in och kanske bli utsatt igen. Livrädd. Känner mig inte alls trygg. (Anm 636).

Anmälan ovan kodas som grövre på grund av att rädslan för att gå ut förefaller vara begränsad till arbetet och inte en generell rädsla för att vistas utomhus. Dock är det ett gränsfall eftersom det är svårt att veta om den otrygghetskänsla som också beskrivs bara gäller arbetet. Som princip för de kodningar som likt den ovan innehåller ett större mått av tolkning har använts åtminstoneprincipen vilket innebär att en kodning av lägre allvarlighetsgrad inte motsäger möjligheten att lidandet varit större än vad som kodas men att kodningen utgår från det som uttrycks explicit.

Risksituationen kodas också. Två av dessa kodas dikotomt. Berusning innefattar såväl om gärningspersonen varit alkoholpåverkad som under annan typ av påverkan, till exempel narkotikaklassade preparat. Om arbetet utförts som Ensamarbete eller inte anges på en kryssruta på blanketten. Övriga Risksituationer består av kategorierna psykisk ohälsa, tillsägelse/negativt beslut, intim situation, arbetsrelaterad stress, matsituation, demens, kontroll över obehöriga och kontanter. Samtliga risksituationer är tidigare beskrivna i forskningen (se t.ex. Viitasara & Menckel 2004). Det som kodas är det som bäst kan anses karaktärisera händelseförloppet eller mest framstår som en avvikelse från det normala på avdelningen. Se exempel nedan:

5. Vad har orsakat sjukdomen/ohälsan?

3

5.1 Beskriv utförligt vilka arbetsförhållanden eller arbetsuppgifter som misstänks vara orsak till besvären. T.ex. hur ofta lyft förekommit och hur tunga de var. Vid psykosociala eller organisatoriska arbetsmiljöproblem beskrivs problemen. Den skadade kan själv fylla i händelseförloppet.

När vi delade ut kaffe till patienten i dagrummet, tar patienten en ~~tex~~ förskärrad och hotar oss med. Vi springer in på expeditionen, där fyra andra av personalen befinner sig. Patienten kommer efte och vi är plötdligt i en gisslan situation, patienten hotar att döda någon av oss om hon inte blir hämtad av polis och häktad. Vi ringe polis som kommer och som ~~är~~ ^{är} ~~med~~ ^{med} ~~en~~ ^{en} ~~man~~ ^{man} ~~patienten~~ ^{patienten}

5.2 Specificera vilka faktorer som misstänks vara trolig orsak till besvären, såsom kemikalier, smittämnen, vad är tungt, maskiner, redskap, utrustning, inredning, psykosociala och organisatoriska faktorer od.

Figur 2: Exempel på hur en situation kan beskrivas i fritexten.

Det är möjligt att patienten i exemplet ovan är psykiskt sjuk, dement eller berusad men det som kodas här är det som manifest uttrycks i texten och då är det matsituation som är den situation som "omgärdar" våldet. För en demensavdelning

eller inom psykiatrin tillhör sjukdomen "normaltillståndet" och tillsägelsen/negativt beslut det som avviker. Ett arbete med krävande patientgrupper kan ofta innebära arbetsrelaterad stress men för att det skall kodas som risksituation krävs att det uttryckligen anges att personalen vid tillfället var stressad, t.ex. att personalen var underbemannad.

Slutligen kodas även åtgärderna dikotomt. Med *psykosocial arbetsmiljö* avses tillräcklig personalstyrka, korta köer, ensamarbete, långa öppettider, nattarbete. *Mer resurser* och *handledning och krishantering* är åtgärder som kan ses som en del av psykosocial arbetsmiljö men kodas här även separat. I åtgärden *medicinering av patient* ligger fokus på att anpassa patienten till miljön exempelvis genom ökad medicin/annan diagnos, vårdplanering eller annan vårdform. *Informationsarbete* avser utbildningsinsatser på gruppnivå, som kartläggning av problemet, tillsättandet av arbetsgrupper, uppdatering av rutiner. *Situationsspecifik träning* innebär utbildning i beteende och bemötande på individnivå som t.ex. Bergenmodellen. *Fysisk arbetsmiljö inriktad på arbetsrutiner/moment i arbetet* kan innebära byte av lokaler för att anpassa lokalen efter verksamheten, besöksrum för patientomhändertagande, lyfthjälpmiddel, tekniska lösningar, avskiljning av patient och inlåsning på rum. *Fysisk arbetsmiljö inriktad på säkerhet* kan betyda skottsäkert glas, larm, tillgång till utgångar, rutiner för pengahantering, nattlucka och begränsad summa kontanter, övervakningskameror som kopplad till personal. I *aktiv övervakning* är övervakningskamerorna istället kopplade till väktare eller polis. Det kan också vara övervakning av inhyrda vakter på plats. *Poliser/polisanmälan* är en åtgärd som kan inkludera dels mer poliser i det omgivande i samhället. Dels att händelser ska polisanmälas.

Referenser

- Andersson, (2004) "Behandlingstankens återkomst – från psykoanalys till kognitiv beteende-terapi", i *Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab*, vol 91, nr 5, 384 – 403.
- Arnetz, & Arnetz, (2000), Implementation and evaluation of a practical intervention programme for dealing with violence towards health care workers. *Journal of Advanced Nursing*, vol 31 nr 3, 668– 680.
- Arnetz, Arnetz, & Söderman, (1998) "Violence toward Health Care Workers: Prevalence & Incidence at a Large, Regional Hospital in Sweden." *AAOHN Journal* vol 46 nr 3, 107–113.
- Arnetz, Arnetz, & Petterson, (1996) "Violence in the Nursing Profession: Occupational and Lifestyle Risk Factors in Swedish Nurses." *Work & Stress* vol 10 nr 2, 119–127.
- Carlsson, (2003) *Det våldsamma mötets fenomenologi - om hot och våld i psykiatrisk vård*.
- Brännström, (2009) *Förrättsligande. En studie av rättens risker och möjligheter med fokus på patientens ställning*. Lund: Bokbox förlag.

- Dahlstedt, (2008) Viljan att "göra om sig": Terapeutiska tekniker, social och emotionell träning. Locus nr 20 (3-4) 50-64.
- Estrada, Nilsson, & Wikman, (2007) "Det ökade våldet i arbetslivet. En analys utifrån de svenska offerundersökningarna", i *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*. Vol. 94, nr 1, 56-73.
- Estrada, Nilsson, Jerre, & Wikman, (2010) "Violence at work – the emergence of a social problem" i *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, vol. 11, nr 1, 46-65.
- Furedi, (2004) *Therapy culture*. London: Routledge.
- Gage, & Kingdom, (1995) "Breaking the cycle of aggression", *Journal of nursing Administration* vol 25 nr 12, 55 – 64.
- Gates, Fitzwater, & Meyer, (1999) "Violence against Caregivers in Nursing Homes. Expected, Tolerated, and Accepted." *Journal of Gerontological Nursing* vol 25 nr 4, 12–22.
- Gray, (2006) "The Regulation of Corporate Violations: Punishment, Compliance, and the Blurring of Responsibility", *British Journal of Criminology* nr 46, 875-892.
- Gray, (2009) "The Responsibilization strategy of health and safety", *British Journal of Criminology* nr 49, 326-342.
- Hammargren, & Todorovic, (2009) "Ville ha pengar till mat och hyra inför julhelgen." En studie över socialarbetares utsatthet för hot och våld utifrån risker och åtgärder som anges i arbetsskadeanmälningar. Examensarbete. Stockholm: Kriminologiska Institutionen. Stockholms universitet.
- Hearn, & Parkin, (2001) *Gender, Sexuality and violence in organisations*. London: Sage.
- Hörnqvist, (2007) *The organized nature of power*. Stockholm. Kriminologiska institutionen.
- Jerre, (2009) Ökat hot och våld i arbetslivet – en följd av förändrade arbetsförhållanden? En studie utifrån de svenska Arbetsmiljöundersökningarna 1991-2005. *Sociologisk forskning* nr 1, 67-85.
- Lanza, (2006) "Violence in Nursing". Kelloway E. K, Barling J. & Hurrell, J.J.Jr. (red.) *Handbook of Workplace Violence* London: Sage. 147– 167.
- Lundström, (2006) Våld – utmaning och utmattning. Vårdares utsatthet och upplevelse i samband med våld i gruppboheter för personer med utvecklingsstörning. Umeå.
- Mayhew, (2002) Occupational violence in industrialized countries: types, incidence patterns and 'at risk' groups and workers. Gill, M., Fisher, B. & Bowie, V. (red.) *Violence at work: causes, patterns and prevention*. Cullompton: Willan publishing. 21– 40.

- Mayhew, & Chappell, (2007) Workplace violence: An overview of patterns of risk and the emotional/stress consequences on targets. *International Journal of Law and Psychiatry* 30. 327–339.
- Menckel, & Hultin, (2004) ”Arbeten med risk för hot och våld”. Gustavsson, & Lundberg, (red.) *Arbetsliv och hälsa*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet. 345 – 361.
- Menckel, & Viitasara, (2000) Utsatthet för hot och våld i vård och omsorg. En undersökning bland kommunalt anställda. Arbetslivsinstitutet. Stockholm.
- Peek– Asa, (2001) ”Workplace Violence in Municipal Occupations.” *Occupational Medicine: State of the Art Reviews* vol 16 nr 1, 109–123.
- Nolan, Soares, Dallender, Thomsen, & Arnetz, (2001) “A Comparative Study of the Experiences of Violence of English and Swedish Mental Health Nurses.” *International Journal of Nursing Studies*, vol 38 nr 4, 19–426.
- Rasmussen, (2010) *Safety in the Making. Studies on the Discursive Construction of Risk and Safety in the Chemical Industry*. Örebro: Örebro Universitet.
- Steinberg, (2004) *Skyddsombud i allas intresse*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Suserud, B. (1998) *The role of the nurse in Swedish prehospital emergency care*. Göteborg: Avdelningen för anesthesiologi och intensivvård. Göteborgs universitet.
- Vaez, & Voss, (2009) *Våld och hot som ett arbetsmiljöproblem. En longitudinell studie av 9000 kommun- och landstingsanställda*. Stockholm: Karolinska institutet.
- Vaughan, (2002) *Criminology and the sociology of organizations. Analogy, comparative social organization, and general theory. Crime Law and Social Change* nr 37: 117-136.
- Viitasara, (2004) *Violence in caring: risk factors, outcomes and support*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Viitasara, E., Menckel, E. & Carter, N. (1997) *Att dagligen möta hot och våld. Utveckling av metoder för kartläggning och analys av hot och våld i arbetet med vuxna utvecklingsstörda*. Arbetslivsrapport 1997:7. Solna: Arbetslivsinstitutet.
- Viitasara, E., Sverke, M. & Menckel, E. (2003) “Multiple Risk factor for violence to seven occupational groups in the Swedish caring sector.” *Industrial relations* 58, 202– 231.
- Wikman, (2008) *Våld på jobbet. Beskrivningar av våld i arbetslivet 1978-2004 i facklig press*. Sociologisk Forskning nr 3.
- Wikman, Estrada, & Nilsson, (2010) *Hot och våld i arbetslivet. En kriminologisk kunskapsöversikt. Rapport 2010:4*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Wikman, (2011) *Hårdare tag på jobbet. Sociologisk Forskning* (kommande).

Åkerström, (1993) *Våld och hot i sjukvårdsarbeten: dokumentation av en riksrepresentativ intervjustudie*. Lund: Network for research in criminology and deviant behavior. Lunds universitet.

Ödegård, (2008) *I rättvisans namn. Ansvar, skuld och säkerhet inom vården*. Stockholm. Liber.

Mellom beskyttelse og straffeforfølgelse - midlertidige oppholdsordninger for ofre for menneskehandel

Abstract

The following paper is based on my master thesis on Norwegian anti-trafficking measures and how these affect the situation of Nigerian women who sell sex. The paper discusses the interconnection of a potential criminal case on one side, and the immigrant status and social rights of the women on the other, created through temporary residence permits. Victims of trafficking willing to cooperate with the police can be granted a reflection period, six months temporary residence permit. During this period the victims are entitled to more assistance and help than as an ordinary asylum seeker. As a result of a wish to stay in Norway, many Nigerian women identified as victims report their traffickers. However, this brings with it unintended difficulties for the police and the prosecutors. The victims do not necessarily wish to see their traffickers prosecuted, and therefore withhold information. Furthermore this interconnection affects the type of help and protection offered to the victims. The reflection period illustrate some of the problems that arise in the field between protection and prosecution.

Introduksjon

Menneskehandel er et tema som skaper debatt og engasjement verden over. En rekke internasjonale avtaler¹ og nasjonale handlingsplaner vitner om politisk handlingsvilje til å gjøre noe med det som i mange sammenhenger omtales som *vår tids slavehandel*. Norge har i løpet av de siste åtte årene fått intet mindre enn fire handlingsplaner mot menneskehandel². I den tredje av disse står det at

Kjennetegnet for den norske innsatsen skal være et politi som prioriterer forebygging og etterforskning av denne typen saker, et støtteapparat som tar ofrene for menneskehandel på alvor, og et internasjonalt engasjement som bidrar til å styrke det internasjonale rammeverket, hindre rekruttering og som

¹ De mest sentrale på området er FNs protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker og Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel.

² Disse er Regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn 2003–2005, Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel 2005–2008, Stopp menneskehandelen. Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel 2006–2009 og Sammen mot menneskehandel. Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel 2011–2014.

*gir ofrene for menneskehandel muligheter for et verdig liv, uten tvang og utnyttning*³.

I det følgende vil jeg presentere noen av funnene fra min masteravhandling i kriminologi, levert ved UiO juni 2010, som omhandler norske menneskehandeltiltak, spesielt med tanke på deres betydning for nigerianske kvinner som selger sex⁴. Gjennom intervjuer med representanter fra politi og hjelpetiltak om deres arbeid og opplevde utfordringer i møte med kvinnene, ble det rettslige rammeverket et sentralt tema. I likhet med andre europeiske land har Norge, gjennom egne oppholdsordninger for ofre for menneskehandel, skapt en sammenkobling mellom en potensiell straffesak på den ene siden og kvinnens utlendingsrettslige status og sosiale og helsemessige rettigheter på den andre. Det er denne sammenkoblingen som vil være hovedfokus her. Jeg vil presentere de aktuelle strafferettslige og utlendingsrettslige bestemmelsene, for så å diskutere i hvilken grad disse bidrar til å bekjempe menneskehandel.

Oppholdsordninger for ofre for menneskehandel

Personer som har vært utsatt for menneskehandel, og ønsker å søke om opphold i Norge på grunn av dette, står ovenfor flere valg. De kan for det første søke om asyl. Etter norsk utlendingslov skal det innvilges asyl dersom søkeren "har en velgrunnet frykt for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning"⁵. For at det skal gis oppholdstillatelse på bakgrunn av beskyttelsesbehov, må intern flukt i hjemlandet være utelukket og hjemstaten være ute av stand til, eller uvillig til, å beskytte vedkommende. Om norske utlendingsmyndigheter vurderer det dit hen at søkeren ikke kvalifiserer til asyl kan han eller hun likevel få opphold i Norge "dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn eller utlendingen har særlig tilknytning til riket"⁶. De er relativt få personer fra Nigeria som får innvilget asyl og opphold på humanitært grunnlag i Norge⁷.

Som en del av tiltakene for å tilby hjelp og beskyttelse til ofre for menneskehandel har det blitt opprettet tre ulike oppholdsordninger som gjelder spesielt for personer utsatt for menneskehandel. Disse er refleksjonsperioden, utvidet midlertidig opphold og permanent opphold til personer som har vitnet i en menneskehandelsak.

Refleksjonsperioden er en seks måneders midlertidig oppholds- og arbeidstillatelse for personer som er identifisert som mulige ofre for menneskehandel⁸. For å innvilge refleksjonsperiode er det et krav at søkeren er villig til å vurdere å anmelde sine

³ Justis- og politidepartementet 2006, side 1.

⁴ Stuestøl 2010.

⁵ Utlendingsloven § 28 a.

⁶ Utlendingsloven § 38.

⁷ Av 561 asylsøknader fra Nigeria behandlet i 2010 var det 2 som fikk innvilget asyl og 9 humanitært opphold (UDI 2011). I 2009 var de tilsvarende tallene 591, 1 og 5 (UDI 2010), og i 2008 var de 252, 0 og 1 (UDI2009).

⁸ Utlendingsforskriften § 8-3.

bakpersoner. Da ordningen med refleksjonsperiode først ble innført, var hensikten at et bortvisningsvedtak skulle stilles i bero i 45 dager hvis vedkommende var offer for menneskehandel⁹. Ordningen ble i 2006 utvidet til et halvt år. Begrunnelsen for dette var at det var ønskelig å tilrettelegge for at personen bryter med miljøet og at bakpersonene skal straffeforfølges¹⁰.

Ved refleksjonsperiodens slutt kan personen søke om en ny midlertidig oppholdstillatelse på inntil ett år¹¹. Kravene som gjelder for denne tillatelsen er betydelig strengere enn ved den innledende refleksjonsperioden. For utvidet midlertidig opphold kreves det at utlendingen har brutt med miljøet bak menneskehandelen, politianmeldt bakmennene for menneskehandelen, at politiet etterforsker saken eller har innledet straffeforfølging mot bakmenn i saken samt at politiet/påtalemyndigheten anser søkerens tilstedeværelse i Norge som nødvendig for å gjennomføre etterforskningen eller straffesaken¹². Personer som ikke har levert anmeldelse eller som har fått saken sin henlagt kan altså ikke få utvidet midlertidig opphold. Det er få av reflektantene som får innvilget utvidet midlertidig oppholdstillatelse i Norge etter at refleksjonsperioden er over. Årsaken til dette skal vi se nærmere på om litt.

I de tilfellene hvor det innledes etterforskning mot bakpersonene og saken går helt til retten kan personen som har vitnet innvilges permanent opphold. En forutsetning er riktignok at personen har et beskyttelsesbehov som følge av å ha vitnet¹³. Hensikten med denne tredje ordningen er, i følge norske myndigheter, ”å legge til rette for at ofre for menneskehandel skal tørre å stå fram i en rettsprosess uten frykt for represalier i hjemlandet, og å sikre ivaretagelse av ofrene i Norge”¹⁴.

Felles for de tre oppholdsordningene er altså at det stilles krav til ofrene om å bidra til politiets arbeid med å straffeforfølge personene bak menneskehandelen. Terskelen for å innvilge refleksjonsperiode er relativ lav, i og med at kravet ikke er å anmelde, men å være villig til å vurdere dette. Men for de to andre tillatelsene er vurderingen av oppholdssøknaden til søkeren nært knyttet til utviklingen i en faktisk straffesak. Denne sammenkoblingen har naturligvis betydning for hva slags hjelp og beskyttelse som tilbys ofrene. Kvinner som ikke tør eller ikke kan anmelde sine bakpersoner vil ha betydelig mindre mulighet for å få opphold og hjelp i Norge enn en som samarbeider med politiet. Men sammenkoblingen har også, som vi nå skal se, konsekvenser for politiets mulighet til å straffeforfølge bakpersonene.

Etterforskning og straffeforfølgelse

Begge de to største byene i Norge har egne spesialgrupper som arbeider med menneskehandel; EXIT i Bergen og STOP i Oslo. Politiet i Oslo forteller at de møter på en rekke utfordringer i dette arbeidet. Etterforskere fra STOP beskriver

⁹ Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006.

¹⁰ Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006.

¹¹ Utlendingsforskriften § 8-3.

¹² Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006.

¹³ Utlendingsforskriften § 8-4.

¹⁴ Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2008.

Nigeriasakene som spesielt vanskelige sammenlignet med andre menneskehandelsaker. Dette skyldes spesielt to faktorer; manglende informasjon og at bakpersonene ofte befinner seg i andre land.

På tross av at STOP mottar svært mange anmeldelser fra nigerianske kvinner utsatt for menneskehandel, opplever de i mange av sakene at offeret holder tilbake informasjon, og at etterforskerne nærmest må dra opplysningene ut av dem. Ofrene oppgir ofte kun kallenavn eller fornavn på personen de anmelder, og adresser eller telefonnumre er gamle. I mange tilfeller handler dessuten opplysningene om personer som ikke befinner seg i Norge. I disse sakene blir informasjonen oversendt til politiet i det aktuelle landet, og saken henlegges i Norge. Men det er ikke kun de oversendte sakene som henlegges her. Etterforskerne i STOP anslår at deres henleggelsesprosent på menneskehandelsaker fra Nigeria er om lag 90 %¹⁵

Muligheten for opphold kan være en viktig motivasjon for de kvinnene som leverer anmeldelse. Etterforskerne mistenker at kvinnene gir mangelfull informasjon eller informasjon politiet ikke kan gå videre med fordi de vil øke sjansen for opphold i Norge, men ikke nødvendigvis ønsker å se bakpersonene bak lås og slå. Som et resultat av dette henlegger politiet saker raskt dersom de ikke tror det er mulig å gå videre med opplysningene i anmeldelsen, og de mistenker at den som anmelder ikke vil komme til å fortelle mer.

I de sakene politiet får inntrykk av at offeret sitter med flere opplysninger, og kan være villige til å snakke, bruker de mye tid på å bygge opp offerets tillit til politiet og forklare viktigheten av å fortelle sannheten. Det er ikke uvanlig at etterforskerne har flere uformelle samtaler med kvinnene før det virkelige avhøret, der de forklarer hva det vil si å anmelde, hva politiet kan gjøre med saken og viktigheten av å snakke sant. Det som til slutt regnes som den offisielle forklaringen kan gjerne være ganske annerledes enn den historien kvinnene fortalte innledningsvis.

Etterforskerne har ikke kapasitet og ressurser til å følge godt nok opp alle anmeldelser de mottar. Hvis arbeidsmengden er stor når de mottar en ny anmeldelse, som vil kreve mye arbeid, kan også dette føre til rask henleggelse.

Men noen av sakene blir etterforsket grundig og fører til tiltale og domfellelse. En av STOP sine største saker i det nigerianske prostitusjonsmiljøet i Oslo, Operasjon Benin, førte til domfellelse av en rekke personer. Tre nigerianske kvinner ble i oktober 2010 dømt for menneskehandel og hallikvirksomhet som et resultat av denne operasjonen. Fordi Norge har lite rettspraksis med menneskehandelsaker fra Nigeria er Beninsaken svært interessant. Blant annet ble det tydelig i denne saken hvilken betydning oppholdsordningene kan få rettsaken, ved at forsvarerne brukte muligheten for permanent opphold som argument mot de fornærmedes troverdighet. Flere av de fornærmede hadde på dette tidspunktet en uavklart oppholdsstatus i Norge, og ville kunne få innvilget permanent opphold etter vitneinstruksjonen på grunnlag av sitt vitnemål i saken. Det problematiske ved en slik tilsynelatende betaling av vitner ble også trukket frem i dommens sluttcommentar.

For noen vil det være attraktivt å få opphold i Norge. Motytinga er å fortelle om bakmenn. Forklaring til politiet eller retten der det også er sterke personlige

¹⁵ Stuestøl 2010.

motiver for å gi et bestemt innhold, kan aldri ha samme bevisverdi som i de tilfeller der vitnet ikke har noe å vinne på forklaringa si¹⁶.

Selv om de tiltalte i denne saken ble dømt var det tydelig at aktors sak ble svekket på grunn av forsvarernes argumentasjon mot ofrenes troverdighet.

Hjelp og beskyttelse

Som reflektant har en krav på trygg bolig, nødvendig helsehjelp, advokatbistand, penger til livsopphold, og arbeid eller arbeidsrettet aktivitet¹⁷. Disse rettighetene følger oppholdsstatusen, ikke statusen som offer for menneskehandel. Dette gjør at tilværelsen som reflektant trolig vil oppleves tryggere og bedre enn om en skulle vært asylsøker og bodd på asylmottak.

Det er imidlertid et stykke igjen før reflektanter får den hjelpen de har krav på. På grunn av mangel på egnede boliger, lange helsekøer og at ansatte ved sosialkontorer ikke er klar over hvilke rettigheter reflektanter har, får mange ikke den hjelpen de har krav på før de 6 månedene er over. Hjelpeapparatet som arbeider med ofrene beskriver det som problematiske at reflektantene forventes å ta en avgjørelse om anmeldelse før de har fått psykologhjelp og tid til å nettopp reflektere rundt situasjonen de befinner seg i.

Videre forteller hjelpeapparatet om svakheter når det gjelder tilbudet om beskyttelse fra bakpersoner. At kvinnene gir få opplysninger om sine bakpersoner til politiet har gjerne sammenheng med at kvinnene er redd for å fortelle det de vet. Mange kvinner forteller at de har inngått en pakt med bakpersonene før de reiste, og at dette gjør at de kan straffes om de snakker med politiet. Både politi og hjelpetiltak har erfaring med at kvinnene går inn i sjokklignende tilstander under når de forteller sin historie, og at de selv forklarer dette med onde makters ønske om å straffe dem for at de bryter avtalen. Andre er redd familien i Nigeria skal bli straffet. Politiet opplever at det er lite de kan gjøre med både frykten for juju og frykten for at noe skal skje med familiene. De forsøker å møte kvinnene med forståelse, respekt og gode råd, men føler ikke de kan gjøre mye utover dette for å trygge kvinnene.

Mellom beskyttelse og straffeforfølgelse

To mål går igjen i internasjonale avtaler og i våre egne nasjonale handlingsplaner om menneskehandel: bakpersonene skal straffeforfølges og ofrene skal beskyttes. I regjeringens tredje handlingsplan er dette formulert som at man skal sørge for tiltak som både "sikrer ofrene et tilpasset tilbud om bistand og beskyttelse" og som "gir økt avdekking og straffeforfølgelse av menneskehandlere"¹⁸. Bidrar dagens oppholdsordninger til disse to målsetningene?

Muligheten for opphold fungerer nok for en del som en gulrot, ved at det bidrar til å senke terskelen for å anmelde. Men samtidig blir mengden av anmeldelser uten

¹⁶ Oslo tingretts dom av 22. oktober 2010. 10-018699MED-OTIR/03.

¹⁷ Til deg som har fått innvilget refleksjonsperiode. Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel. Udatert brosjyre.

¹⁸ Justis- og politidepartementet 2006, side 4.

opplysninger om bakpersonene en stor arbeidsbyrde på politiet som skal etterforske sakene. STOP har ikke ressurser til å gjennomføre den nødvendige rekken av uformelle samtaler med alle kvinnene som leverer anmeldelse, og må derfor si ut noen anmeldelser de kan arbeide videre med. Resultatet er at mange identifiserte ofre mister sin mulighet for opphold. Hvem som får sin sak etterforsket, og hvem som får sin henlagt kan til dels påvirkes av tilfeldigheter. Slik blir det også tilfeldig hvem som får hva slags hjelp.

Det som er tenkt som et tiltak fra myndighetenes side for å styrke arbeidet med å straffeforfølge menneskehandel kan tvert i mot bidra til å gjøre kvinnene til lite troverdige vitner, og slik svekke en straffesak. Dette vil igjen få konsekvenser for den som har anmeldt, spesielt om personen de har anmeldt går fri. Den fornærmede står da igjen uten opphold, og uten beskyttelse fra eventuelle bakpersonene som forventer gjelden nedbetalt. Dette kan gjøre kvinnene sårbare for ytterligere utnyttning.

De midlertidige oppholdsordningene bidrar på flere måter til å vanskeliggjøre arbeidet med å hjelpe ofre for menneskehandel og straffeforfølge bakpersonene. Usikkerheten omkring oppholdssituasjon og straffesak kan også gjøre at en del av ofrene opplever tilværelsen som mer utrygg og uforutsigbar, og at mange står igjen med følelsen av å ha tatt en sjanse uten å få noe igjen. Det er på den måten ikke bare praktiske, men også etiske problemer ved den koblingen mellom straffesak og oppholdstillatelse som dagens oppholdsordninger for ofre for menneskehandel representerer.

Litteraturliste

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008), AI 64/08 Instruks om oppholds- eller arbeidstillatelse til utlendinger som har vitnet i straffesak om menneskehandel. URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/-stoltenberg-ii/aid/rundskriv/2008/ai-6408-instruks-om-oppholds--eller-arbe.html?id=534411>

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006), AI 10/06 Instruks om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel. URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/-stoltenberg-ii/aid/rundskriv/2008/ai-1006.html?id=511459>

Justis- og politidepartementet (2010), Sammen mot menneskehandel. Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2011–2014).

Justis- og politidepartementet (2006), Stopp menneskehandelen. Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2006–2009).

Justis- og politidepartementet (2005), Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2005–2008).

Justis- og politidepartementet (2003), Regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn (2003–2005).

Stuestøl, Julie Estdahl (2010), *De nyttige ofrene. Norske menneskehandeltiltak og nigerianske kvinner i krysningen mellom utlendingsrett og strafferett.*

Masteroppgave i kriminologi. Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Universitetet i Oslo.

Til deg som har fått innvilget refleksjonsperiode. Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel. Udatert brosjyre.

UDI (2011), *Asylsvedtak fordelt på statsborgerskap 2010*. <http://www.udi.no/-Global/upload/!%20Fellessider/Statistikk/Asyl/Asylvedtak%20fordelt%20p%C3%A5%20statsborgerskap%202010,%20t.o.m.%2031.desember.htm> [Lesedato 6.03.2011]

UDI (2010), *Asylsvedtak fordelt på statsborgerskap 2009*. <http://www.udi.no/-Global/upload/!%20Fellessider/Statistikk/Asyl/Asylvedtak%202009.htm> [Lesedato 6.03.2011]

UDI (2009), *Asylvedtak fordelt på statsborgerskap 2008*. http://www.udi.no/upload/StatistikkNY/Asyl/Asylvedtak_2008.htm [Lesedato 6.03.2011]

Utlendingsforskriften. FOR-2009-10-15-1286, Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

Utlendingsloven. Lov nr. 35/2008 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

The state as defendant - outline of a study

With two points of departures: (1) no state can avoid committing crimes, and (2) the crime the state commits varies with state formations, the paper is an outline of a study aimed to explore state crimes in a well developed democratic state with a good reputation when it comes to protecting human rights. This is done by using three mechanisms exercising control of state actions, The Parliamentary Ombudsmen, Chancellor of Justice and The European Court of Human Rights, and examine the cases the Swedish state were held accountable for between the years 2000 to 2010. Since the study is in progress, no results can be presented.

Introduction

"It can be found in all state, albeit some more than others and some more openly than others; no state has 'clean hands' "(Williams, 2010, p.742).

This quote illustrates this paper's point of departure that no state, not even Sweden with its good international reputation when it comes to human rights issues, can escape to commit crime or in other ways behave in an unlawful way. Although there are no economic, ideological or geographical boundaries for state crime, the type of crime a state commits differs according to state formation (Barak, 1991: x). Much of the latest empirical work on state crime, to my best knowledge, has focused on international crimes in general (Haveman & Smeulers, 2008; Jamison & McEnvoy, 2005), crimes of empire (Iadicola, 2008, 2010) or gross human rights violations, as for example in regions in Africa (Mullins and Rothe, 2008; Hagan & Raymond-Richmond, 2009), Iraq (Kramer & Michalowski, 2005; Green & Ward, 2009) and during the Holocaust (Maier-Katkin, Mears, & Bernard, 2009). The object of these studies has therefore mostly been crimes against humanity, war crimes and genocide, what often is called the worst of crimes. By focusing on the Swedish state, the study will instead examine other, less serious, offenses and errors that the state and its representatives are considered responsible for.

Sweden is for the most part widely viewed as a leading nation in the area of human rights (Silander, 2007, p.76). Sweden ranks near the top of many international comparisons of the human rights situation, such as the Political Terror Scale, the Human Development Index and the Freedom House Index (Spång, 2009a XI; Abiri, 2009, p. 180). An international comparison of this kind does not however help us to understand the actual problems that exist in Sweden (Erlingsson et al., 2008). Nor, in my view, does the comparatively speaking less extensive nature of the crimes or other wrongs committed by the Swedish state make it less interesting to specifically study the Swedish state.

There are different ways in which incidents of state crime get to the public attention: disclosed by victims, by a third party, by whistle blowers within the organization,

discovered by external investigative bodies or by media. The disclosure can lead to different reactions such as criminal prosecution, civil action, administrative remedies and judicial- or parliamentary inquiries (Grabosky, 1989). The title of the paper is borrowed from Hurwitz's (1981) book with the same name in which he makes an examination of various forms of control of the state. Some of these will be the focus of this study, namely The Parliamentary Ombudsmen, Chancellor of Justice and The European Court of Human Rights, in an attempt to understand what actions and events being controlled and how it is done.

The purposed study is an attempt to use different control mechanisms, and examine the cases between the years 2000 to 2010 where the state has been considered responsible. A total of 8561 cases. Furthermore, the aim is to analyze these control mechanisms in terms of their purpose and the cases they produce. In other words, it is both an analysis of state control and what comes out of the control. Most of these cases are what you would call "less serious" state criminality or wrongdoings by the state or state representatives. Most cases are rather routine events in the public management. To what extent we can talk about all these cases as state crime is questionable, an issue I will address in the literature review and theoretical approach below.

Literature review and theoretical approaches

State crime

Crimes by the powerful first received attention within criminology in the late 60s, when a debate centered on "who are the real criminals?" (Cohen, 2000, p.489). The Schwendigers (1970) then wrote an article connecting criminology with human rights, but at that time the discussion about state crime within criminology never found the big audience. Chambliss article from 1989 on "state-organized crime" presented at the American Society of Criminology, is seen as a break-through for criminological research in the field. While it is perhaps no longer needed to argue that state crime has a place within criminology, it remains a neglected area of research (Barak, 1991; Green & Ward, 2004; Matthews & Kauzlarich, 2007).

To conventional mainstream criminology state crime might seem like a contradiction in terminis (Roelof & Smeulders, 2008, p. 7; Molina, 2000, p.349). When the state becomes the perpetrator and not only the authority who tries to prevent and punish crimes, it turns the concept of crime upside down. During the development of state crime as a research area one of the main issues has been to find out how a state can be a criminal actor when breaking its own laws, while the state itself defines what is a criminal behavior (Roth, 2009, p.5). Thus, a discussion have centered on how we deal with legal activities by the state that are morally wrong. The state can indeed, as in Nazi Germany and in other crimes against humanity, make its harmful actions legal (Cohen, 2000, p.494; Maier-Katkin et al. 2008 p. 228). As Whyte emphasizes (2009, p. 175) many of the most damaging acts of violence committed by states are entirely lawful. However, it depends on the frame of reference; using human rights law the actions may be illegal anyhow (Jørgensen, 2010). Under international law and human rights law the state may be liable for crimes committed by a public official or other person acting in an official capacity: executive, legislative, judiciary, central and local governments (Cameron, 2006; Jamieson & McEnvoy, 2005, p. 504).

A study by Grabosky (1989) investigating state crime in Australia finding cases from federal, state and local government representing both institutionalized policy and conduct that was officially condemned. These cases concerned among others allegations of the police's and prison officers use of excessive force, gross waste and inefficiency in the expenditure of public funds and environmental pollution. The victims in Grabosky's (1989, p.284) study were in many cases from the disadvantaged sections of Australian society such as aboriginal people and criminal defendants. In the chapters in Varieties of state crime and its control (Ross, 2000b) different forms of state crimes as military violence, illegal police violence, illegal surveillance, corruption and cover-ups were discovered in several advanced democracies. Whether these are the most common crimes in developed democracies could not be revealed from these studies, but could anyhow later on be compared with the findings from the data from Sweden.

The state as an actor

An argument that has been applied against the inclusion of state crime in the criminology frame of reference is the state is not an actor, and criminal responsibility could not be claimed. The same claims once plagued the study of corporate crime when researchers responded with the argument that companies can both act and have intentions, therefore they can commit crimes; the same could apply to states (Cohen, 2000, p. 493f). In relation to this, a relevant question to ask from an ontological perspective is if state is made up only of individuals, or if the state is something more than the sum of the individuals. Individualists argue that only individuals are responsible actors with aims and interests. While the holists argue that the society is more than a collection of individuals, human actions does not determine but is rather constrained by the social setting (Agassi, 1975, p. 146). Drifting into a perspective where only individuals are held accountable is as Michalowski (2010, p. 21) expresses quite problematic:

"Avoiding the individualized line of thinking is particular important for the study of state crime because there is often no 'smoking gun', or more correctly no smoking memo, pointing to a specific guilty political actor."

Arguing that the state can be a criminal actor requires a more holistic view. Like several others (but in contrast to Rothstein, 2002) I find it reasonable to view the state as an entity, and that every state may be regarded as an independent and more or less coherent organization (Ahrne, 1998, p. 124; Tilly 1990). In political, economic and legal contexts, the state may be viewed as a single organization even in a wider sense, which includes the whole of the public sector (Premfors, 1998, p. 41). The state differs from other organizations when it comes to the issues of membership (citizenship), collective resources linked to the state's territory, and rules in the form of laws and legal rules (coercive power) (Ahrne, 1998, p. 137ff; Ahrne and Papakostas, 2002, p. 45f). It is the government that is ultimately responsible for ensuring that Sweden meets the international obligations, e.g. as representatives of the state in the European Court of Human Rights (Abiri, 2009, p. 179). It implies not however, that the state has a coherent will or unity of action (cf. Hedin et al, 2007). Various agencies desire for autonomy and competition for resources (Lundquist, 1998, p.25) speak in part to the perception of the state as a cohesive unit. Citizens' contact with the state is as a result of the relationships with various agencies and organizations, often indirect and fragmented (Ahrne & Papakostas, 2002, p. 167). Viewing the state

as an organization makes it possible to pay attention to the individual as a representative of the state, different agencies exercising authority and also the state as an actor in itself.

Along this line, I have identified three ways of looking at state boundaries when operationalizing the state (1) the width (from central government to local governments), (2) the depth (from government representatives to street-level bureaucrats) and (3) the content (from state agencies to private owned companies handling authority assignments). To decide where these boundaries should be drawn the control mechanisms delineations has served as guidance. Thus, I consider both central and local governments as the state, which includes municipalities and county councils that account for the majority of the public sector's activities and for the handling of cases concerning individual citizens (Pettersson, 2005, p. 50). When it comes to the depth, the data being studied contains only state or agency responsibility and not individual.¹ However, the actions leading to state responsibility is not delineated to any specific type of state representatives. When it comes to the content of the actions it is not entirely easy to define the border between public and private sector activities. There are several different hybrids of organizing, financing and producing the work of public administration (Lundqvist, 1997, p. 157f). The control mechanisms being studied do not monitor private actors. Although, the complaints concern some of these hybrids, as companies, foundations and associations (municipal, county or state-run) and private agencies with government commitments and I have therefore decided to keep these in the material but put them in a specific category.

Is this state crime?

From critics it has been suggested that state crimes are not "real" crimes. The counter arguments to this came from different angles, particularly with reference to international laws and conventions but also to domestic law where the conduct well classifies as a crime (Cohen, 2000, p. 493f). The study draws from cases by the Parliamentary Ombudsman, The Chancellor of Justice and the European Court, whether these should be considered as state crime is a highly relevant question and can be approached as a problem of validity. The question of what constitutes a crime might seem to be a simple one for a criminologist to answer, but unfortunately this is not the case. Legal definitions proceed from the view that a crime is an act that is described in the penal code, or some other law, and for which a penal sanction is imposed (Sarnecki, 2009, p. 20).

The strictly legal point of departure has been viewed as limiting by many criminologists, and for this reason, the term deviant behavior is often used instead of crime (Sarnecki, 2009, p. 25). Similarly, research on the criminal activity of states

¹ I do not speak about criminal responsibility here, because that only allocates to individuals in Sweden. Jönsson, (2004, p.159f) argues that the characteristics of criminological research may thus be partly determined by the legal traditions of a given country. In countries as Sweden that do not assign criminal responsibility to legal persons, such as the state or corporations, criminological research will largely be characterized by a focus on the crimes of individuals, something which is not as self-evident in the context of the Anglo-American legal tradition.

has utilized concepts such as social harm instead (Barak, 1991; Kauzlarich et al., 2003, p. 244ff). One of the reasons for this is also that taking the law as the point of departure for defining whether or not state actions are criminal presents problems as a result of the fact that the state defines the law and would rarely want to classify its own behavior as criminal (Matthews & Kauzlarich, 2007, p. 44; Rothe, 2009, p. 5; Williams, 2010, p.753; Maier-Katkin et al. 2008, p. 228; Cohen, 2000, p. 494). On the other hand, the human rights construction may be viewed as a state sanctioned attempt to provide a framework for international controls of state actions.

The sanctions that are consequent upon breaches of international laws and agreements are not of a nature that they may be regarded as penal sanctions – with the exception of those awarded by the International Criminal Court in Hague (Hydén, 2007, p. 43). Even if the Parliamentary Ombudsman criticizes an agency and the Chancellor of Justice as well as the European court awards damages it cannot in a legalistic way be seen as a punishment. In the UN context, it has been noted that the crime concept has its roots in national law, and this has also made it difficult to utilize this concept in international documents on the responsibilities of states (Wyler, 2002, p. 1148). Also in the same spirit, only breaches of penal law have traditionally been considered crime although just as in the case with white collar crime, it is well accepted within the state crime research to go beyond penal law to civil and administrative law (Cohen, 2000, p. 489).

The question of what we should label as crimes and what should instead be labeled errors or deficiencies can be viewed from a constructionist perspective. In the social sciences, it is more or less accepted that the content of laws should be viewed as a product of society and not as something natural and inevitable. I am not the first to note that laws are created through political processes and power struggles between different interests (Chambliss, 1975; Ahrne, 1989, p. 82f). Legislation cannot therefore be regarded as something objective, but should rather be viewed as the result of a social process permeated by power and politics. This is true of both domestic legislation and internationally agreed conventions on human rights. What constitutes a crime can thus be seen as a social construction. To classify something as state crime is for some, not unusual if it could be considered to violate national law or international agreements, even though no legal consequences have taken place (Michalowski, 2010, p. 13). Drawing from this, I will in this study consider acts by state agencies or the state that have been criticized as violations of the law by The Parliamentary Ombudsman, The chancellor of Justice and The European Court of Human Rights as forms of crimes.

Controlling the state

Using the word control, Rothe mean “a complete blockage to an act or when a criminal penalization is ideally inevitable after the fact” (2009, p.109). I have in contrast a wider point of departure, not only including criminal sanctions but also administrative sanctions and mechanisms that might not be a complete blockage. In Rothe’s terms these other kinds of mechanisms might instead be labeled as constraints.

Control of the state has been explored by different researchers, not at least by Ross (1998, 2000a, 2000b) who mainly situate the research to advanced democracies. The control has been categorized inter alia, as formal or informal, internal or external (to government or country) and state driven or public-initiated (Ross, 1998; Ross 2010).

In these categories we can find for example the UN monitoring mechanism, NGO's, regional human rights courts, the mass media, governmental inquiries, and administrative court; all having different assignments, purposes and limitations.

The focus in the study is on three different forms of control mechanisms, The Parliamentary Ombudsman, The chancellor of Justice and the European Court of Human Rights. In addition to human rights organizations for example, these three are all formal control mechanism in that sense that they have a formal obligation to control the state.

The Parliamentary Ombudsman has the task of scrutinising how Swedish laws are applied in the context of public sector activity. The Parliamentary Ombudsman is an important channel through which private individuals may lodge complaints. The Ombudsman cannot rescind decisions but can indict public officials for official misconduct or other crimes committed in the course of their work (Abiri, 2009, p. 179f), recommend disciplinary measures (Eklund, 2005, p. 40), and direct criticism at public sector agencies. It is only the latter that is of interest for this study. In the role of prosecutor, the Parliamentary Ombudsman may, at the instruction of the Standing Committee on the Constitution, indict ministers of state, parliamentary officials, and justices of the Supreme Court and the Supreme Administrative Court (Ekroth, 2001, p. 201). The Parliamentary Ombudsman does not only deal with individual complaints but also undertakes actions for the purposes of control and scrutiny on his or her own initiative (Staaf & Zanderin, 2009, p. 25). The Scandinavian ombudsman as a citizen protector has been widely imitated through the world (Hurwitz, 1981, p. 26)

The Office of the Chancellor of Justice scrutinizes the government and directs its principal focus at the freedoms of the press and of expression. Since the Office monitors the rights of the state and represents the state in legal matters, it is not a self-evident candidate for scrutiny of the state. The Parliamentary Ombudsman as well as the European Court is yet external to government in a way that cannot be said about the Chancellor of Justice. Since the Office monitors the rights of the state and represents the state in legal matters, it is not a self-evident candidate for scrutiny of the state. However, the Chancellor of Justice settles the level of damages due to individuals in the context of the improper exercise of public authority and oversees more or less everybody who conducts public sector activity (Gullnäs, 2002, p. 132). The state as the protector of the individual from the state itself has been labeled the paradox of the state governed by law (Frändberg, 1996, p. 24). According to Frändberg (1996) it constitutes the most serious problem faced by the ideology of the state governed by law. Internal control has in this way been criticized because it tends to protect the interest of the government rather than the individual (Ross, 2000a, p. 17). The state may also by providing a system of redress against itself, which is the case with the internal control mechanisms, be able to strengthen legitimacy among the population and to assuage public criticism (Hurwitz, 1981, p. xii; Ross, 2010).

Another important form of control over the activities of the state is found in the work of the European Court of Human Rights in Strasbourg, which is linked to the European Convention on Human Rights. The European Court does not represent a higher court in relation to the national courts, however, although states can be required to pay damages to those whose cases are heard (Danelius, 1998). In order to take a case to the European Court, all domestic legal options must first be exhausted. It is not only citizens who have the right to make complaints to the Court, but rather

all individuals present within a country's borders who are affected by the decisions of its public sector agencies. Groups and organizations can also pursue complaints, which is also the case with the Parliamentary Ombudsman and the Chancellor of Justice. The vast majority of complaints (over 90 percent) are dismissed (Bring & Mahmoudi, 2007, p. 165), but a few each year results in finding of a violation by the Swedish state. A few others results in a friendly settlement that serves to mediate conflicts and attempts to prevent future reoccurrence, rather than punishing past behavior (Hurwitz, 1981, p.161). These settlements have been criticized, however, as representing a means which allow the state to preserve its reputation (Rogalska Hedlund & Röttorp, 2007). The friendly settlements are however not included in the sample.

By choosing these control mechanisms I have delineated from others. First of all I didn't want to focus on control of the individual, which is the case with prosecution in the national courts for misconduct or bribery. The Parliamentary ombudsmen and Chancellor of Justice exerts control primarily against agencies and not individuals, but that is also the case with The Equality Ombudsman, who registers and investigates complaints based on the law's prohibition of discrimination and harassment. The latter has on the other a more limited mandate than the other two, focusing on matters relating to working life, university-level education, school education and school-age childcare and that is the reason I haven't chosen it to this study. The administrative courts in Sweden who judges in appeals decisions by public authorities has been delineated from, as they both examine the suitability and legality, and it would be difficult to regard them as an assessment of state illegality. The European Court of Human Rights was chosen since it is a formal control that exerts control over states, not authorities or individuals, and since in contrast to the other two it is external to country. Since the focus of the examination of control of the state is directed at Sweden, controls exercised by the International Criminal Court (ICC), which indicts individuals for crimes such as genocide, war crimes and crimes against humanity, are not chosen, although the control exercised by the ICC may be regarded as highly important. Other outcomes of control as reports from NGO's or the UN monitoring mechanisms could have been included but had to be delineated, mainly of methodological reasons since they produce different kind of cases than these examined here.

Empirical data and methodology

There are several practical difficulties when studying state crime; the crimes are hard to spot, rarely prosecuted, and convictions are even rarer (Ross, 1997, p.80). The acts may also hold legitimacy through political or public acceptance (Stanley, 2006, p.169). Cohen's (2009) major work on state of denial, illustrates how crimes come to be denied, neutralized or rationalized by bystanders. There are however several advantages to investigate crime in developed democracies, such as the fact that the survey materials are often available as a result of bureaucratic transparency (Ross, 1998, p. 336; Ross, 2010, p.190). Also, the control mechanisms are well developed which facilitates for people to make the state accountable. Diesen (2009) even suggests that there is a "culture of complaint" in Sweden. The Swedes have come to expect that there are channels to express their discontent with injustice and oppression. However, even if states have well developed systems for control of the state, we cannot fall into the trap, believing that most of the state's wrongdoings are made public and will be investigated, or to believe that the control always works in a

satisfactory manner. Therefore it's worth pointing out that this is mainly a study of the control, not of the amount or form of crimes or unlawful behavior by the state.

The data being examined includes cases from the Parliamentary Ombudsman, the Chancellor of Justice and the European Court of Human Rights that has been reported and resulted in a negative outcome for the state (critic or compensation for damages) between the years 2000 and 2010. The majority of cases come from the Parliamentary Ombudsman (6460) and the Chancellor of Justice (2084) where state agencies have been judged liable for the incident. Cases that only led to charges or disciplinary outcomes against individuals, a total of 35 cases were excluded. The main reason for the delimitation is that the study's interest lies in state responsibility and not in the individual, but another reason is that the data do not apparent prosecution outcomes. They can thus also include acquitted persons. The European Court have produced only 17 cases fitting the time-period and were the judgments found at least one violation; delineating from friendly settlements, judgments finding no violation and the vast amount of complaints found inadmissible. The relatively long time period was chosen since some of the categories showed large variations between years and it is then less likely to become dependent on annual variations. Selecting cases from the 2000s also enables the analysis of contemporary phenomena. Finally all cases were merged into one data set.

The cases will not be read in full text given the great amount of cases with the exception of the European Court cases. The coding will instead be based on registration data from Parliamentary Ombudsman and the Chancellor of Justice, including among other variables a case sentence summarizing the case which has been my point of departure in the coding. A validity issue concerns in what extent the case sentence reflects the contents of the case. Concerning that, I can only reason in terms of that it is likely that the sentence reflects the errands. It is obvious though that some sentences includes more information than others, and that can of course vary according to the administrative personnel writing it and routines changing over time (see Prior, 2003, p. 33). As is the case in many studies, these data are not produced for research purposes and did not entirely fit my purposes (Becker, 2008, p. 112f). Therefore I have to do complementing coding. From each case information was drawn and coded after responsible agency and actor reporting the agency or the state. The variable on who makes the complaint has been divided in to four different categories individual, company, organization or initiatives/inspections. All cases will also be categorized by their outcomes, if it led to compensation for damages or criticism. Beyond that, drawing from a case sentence, further coding will be done to distinguish some characteristics of the cases. Since this is going to be a more qualitative coding needing more consideration on each case only a sample of the cases will be chosen.

References

- Abiri, E. (2009). Mänskliga rättigheter i Sverige. In: Spång, *Mänskliga rättigheter - ett ofullbordat uppdrag* (pp. 175-189). Malmö: Liber.
- Aggassi, J. (1975). Institutional individualism. *The British Journal of Sociology* 26:6, pp. 144-155.

- Ahrne, G. (1989). *Byråkratin och statens inre gränser*. Stockholm: Raben & Sjögren.
- Ahrne, G. (1998). Inledning. i Ahrne, *Stater som organisationer* (pp. 9-15). Nerenius & Santérus förlag: Stockholm.
- Ahrne, G., & Papakostas, A. (2002). *Organisationer, samhälle och globalisering*. Lund: Studentlitteratur.
- Barak, G. (1991). *Crimes by the capitalist states: An introduction to state criminality*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Becker, H. (2008). *Trick of the trade. Yrkesknep för samhällsvetare*. Malmö : Liber.
- Bring, O., & Mahmoudi, S. (2007). *Sverige och folkrätten*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Cameron, I. (2006). Skadestånd och Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna. *Svensk Jurist Tidning*, pp.553-588.
- Chambliss, W. J. (1975). Towards a political economy of crime. *Theory and Society*, 2(1) pp.149-170.
- Chambliss, W. J. (1989). State Organized Crime - The American Society of Criminology, 1988 Presential Address. *Criminology*, pp. 183-207.
- Cohen, S. (2000). Human rights and crimes of the state: the culture of denial. In: Muncie, McLaughlin, & Langan, *Criminological Perspectives. A Reader* (pp. 489-507). London: Sage Publications.
- Danielius, H. (1998). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Diesen, C. (2009). Rättshaveristsyndromet. i Heuman, Leijonhufvud, & Norée, *Festskrift till Suzanne Wennberg* (pp. 55-73). Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Eklund, C. (2005). JO och de utomstraffrättsliga ansvarssystemen. In: Eliasson, Regner, & Vogel, *Festskrift till Rune Lavin* (pp. 37-58). Lund: Juristförlaget i Lund.
- Ekroth, J. (2001). *JO-ämbetet. En offentlig rättslig studie*. Akademisk avhandling, Juridiska institutionen. Stockholm: Stockholms universitet.
- Erlingsson, G. Ó., Sjölin, M., Andersson, S., & Bergh, A. (2008). *Hur korrupt är en icke-korrupt stat? Inblickar i lokala elitors subjektiva bedömningar*. Växjö universitet: Arbetsrapport nr 1, Institutionen för samhällsvetenskap.
- Frändberg, Å. (1996). Begreppet rättstat. In: Sterzel, *Rättsstaten- Rätt, politik och moral* (pp. 21-41). Uppsala: Istus.
- Grabosky, P. N. (1989). *Wayward Governance: Illegality and Its Control in the Public Sector*. Canberra: Australian Institute of Criminology.

- Green, P., & Ward, T. (2004). *State crime. Governments, Violence and Corruption*. London: Pluto Press.
- Green, P., & Ward, T. (2009). State-Building and the Logic of Violence in Iraq. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* , pp. 48 - 58 .
- Gullnäs, I. (2002). Om en "(J)uristvärldens (K)ameleont". In: Höglund, *Festskrift till Gösta Walin* (pp. 131-137). Stockholm: Norstedts juridik.
- Hagan, J., & Rymond-Richmond, W. (2009). *Darfur and the crime of Genocide*. New York: Cambridge University Press.
- Hedin, M., Lundberg, U., Rydström, J., & Tydén, M. (2007). *Staten som vän eller fiende? Individ eller samhälle i svenskt 1900-tal*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Hurwitz, L. (1981). *The State as Defendant. Governmental accountability and the redress of individual grievances*. Westport: Greenwood Press.
- Hydén, H. (2007). Olika perspektiv på mänskliga rättigheter. In: Staaf, & Zanderin, *Mänskliga rättigheter i svensk belysning*. Malmö: Liber.
- Jamison, R., & McEnvoy, K. (2005). State Crime by Proxy and Judicial Othering. *British Journal of Criminology*, pp. 504-527.
- Jönsson, S. (2004). *Straffansvar och modern brottslighet. En idékritisk studie av straffansvar för juridiska personer*. Akademisk avhandling. Uppsala: Iustus Förlag.
- Jørgensen, N. H. (2000). *The responsibility of states for international crimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Iadicola. (2010). The centrality of empire in the study of state crime and violence. i Chambliss, Michalowski, & Kramer, *State Crime in the Global Age* (pp. 31-44). Willian Publishing: Cullompton.
- Kauzlarich, D., Mullins, C. W., & Matthews, R. A. (2003). A Complicity Continuum of State Crime. *Contemporary Justice Review*, pp. 241-254.
- Kramer, R., & Michalowski, R. J. (2005). War, Aggression and State Crime. *The British Journal of Criminology*, pp. 446-469.
- Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Maier-Katkin, D., Mears, D. P., & Bernard, T. J. (2009). Towards a criminology if crimes against humanity. *Theoretical Criminology*, pp. 227-255.
- Matthews, R. A., & Kauzlarich, D. (2007). State crime and state harms: a tale of two defintional frameworks. *Crime, Law and Social Change*, pp. 43-55.
- Michalowski, R. (2010). In the search of 'state and crime' in state crime studies. In: Chambliss, Michalowski, & Kramer, *State crime in the global age* (pp. 13-30). Cullompton: Willians publishing.

- Molina, L. (2000). Can States Commit Crimes? The Limits of Formal International Law. i Ross, *Controlling state crime* (pp. 349-388). New Brunswick, New Jersey: Transactions Publishers.
- Mullins, C., & Rothe, D. (2008). *Blood, power and bedlam: Violations of international criminal law in post-colonial Africa*. New York: Peter Lang.
- Petersson, O. (2005). *Rättstaten. Frihet, rättsäkerhet och maktindelning i dagens politik*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Premfors, R. (1998). Den komplexa staten. i Ahrne, *Stater som organisationer* (pp. 17-59). Nerenius & Santérus Förlag: Stockholm.
- Prior, L. (2003). *Using Documents in Social Research. Introducing Qualitative Methods*. London: Sage.
- Rogalska Hedlund, A., & Röttorp, P. (2007). *Tyst rättvisa. Svenska staten köper sig ut ur statistiken*. Stockholm: Timbro.
- Roelof, H., & Smeulers, A. (2008). Criminology in a State of Denial - towards a Criminology of International Crimes: Supranational Criminology. In: Smeulers & Haveman, *Supranational Criminology: Towards a Criminology of International Crimes* (pp. 3-26). Mortsels: Intersentia.
- Ross, J. (1998). *Situating the academic study of controlling state crime*. Crime, Law and social change 29, pp. 331-340.
- Ross, J. I. (2000a). *Controlling state crime*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Ross, J. I. (2000b). *Varieties of state crime and its control*. Monsey, NY: Criminal Justice Press.
- Ross, J. I. (2011). Reinventing Controlling State crime and Varieties of State Crime and Its Control: What I Would Have Done Differently. In: Rothe, & Mullins, *State crime: current perspectives* (pp. 185-197). Piscataway: Rutgers.
- Rothe, D. L. (2009). *State Criminality: The Crime of All Crimes*. Lanham: Lexington Books.
- Rothe, D., & Ross, J. (2008). The marginalization of state crime. *Journal of Critical Sociology*, pp. 731-742.
- Rothstein, B. (2002). *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS.
- Sarnecki, J. (2009). *Introduktion till kriminologin*. Lund: Studentlitteratur.
- Schwendinger, H., & Schwendinger, J. (1970). Defenders of order or guardians of human rights. *Issues in Criminology*, pp. 72-81.
- Silander, D. (2007). Tillståndet för mänskliga rättigheter i Sverige. In: Staaf, & Zanderin, *Mänskliga rättigheter i svenska belysning* (pp. 72-87). Stockholm: Liber.

- Smeulders, A., & Haveman, R. (2008). *Suprational Criminology: Towards a Criminology of International Crimes*. Mortsel: Intersentia.
- Spång, M. (2009a). Inledning. Det politiska studiet av mänskliga rättigheter. i Spång, *Mänskliga rättigheter - ett ofullbordat uppdrag*. Malmö: Liber.
- Staaf, A., & Zanderin, L. (2009). *Förvaltningsrätt*. Malmö: Liber.
- Stanley, E. (2006). Towards a criminology of human rights. In: Barton, Corteen, Scott, & Whyte, *Expanding the criminological imagination: critical readings in criminology* (pp. 168-198). Portland: Willian Publishing.
- Tilly, C. (1990). *Coercion, Capital and European states AD 990-1990s*. Cambridge, MA: Basil Blackwell.
- Whyte, D. (2009). Definitions. In the eye of the beholder: between crime and harm. In: *Crime of the powerful: A Reader* (pp. 170-177). Berkshire: Open University Press.
- Williams, K. S. (2010). State crime. In: Brookman, Maguire, & Bennett, *Handbook on crime* (pp.741-761) Cullompton: Willan Publishing.
- Wyler, E. (2002). From 'State Crime' to Responsibility for 'Serious Breaches of Obligations under Peremptory Norms of General International'. *European Journal of International Law*, pp. 1147-1160.

Shared Accountability in Public-Private Governance: Security, Crime, and Risk in Cyber-Based Critical Infrastructures¹

Abstract

The interconnected nature of information and communication networks makes critical infrastructures vulnerable to the risk of cascading failures with widespread cross-sector consequences. The revolutionary development in information technology remains one of the most salient contemporary concerns as a source of national security threats. Prevailing security agendas in cyberspace are predominantly conceptualized through technological, military and political frameworks. Criminological incursion into the societal constitution and consequences of cybercrime targeting critical infrastructures has so far been relatively limited, despite the interdependent, interconnected and self-organizing functions observed in the technological, sociological, and cultural fabric of the emerging information society. Inspired by situational prevention theories, this paper seeks to address this vacuum by employing a functional theoretical framework to explore criminogenic attributes of the sociological dimensions in cyber-based critical infrastructures. The threat imagery related to cyber-based critical infrastructures appears to exist along a shared continuum between binary conceptual constructions where national security and organizational/individual risk are found at the opposing endpoints. This paper will examine the linguistics of security studies and criminology in an attempt to define the boundaries across this continuum. The paper is focused in two key units of analysis: security and crime management in interconnected networks, and fragmentation of responsibilities in transnational-national public-private governance of surveillance and societal controls in critical infrastructures populating cyberspace. Within this fairly novel political and sociological reality the research concludes that shared political responsibilities should enforce new systemic paradigms, which enable shared social accountability as the key concern across all actors.

Introduction

A comparative analysis of policies and strategies employed in US, EU, UK, and Danish critical infrastructure protection uncovers tensions in the alignment of

¹ This text is an extract from a dissertation presented to Leicester University, Department of Criminology, for the award of MSc in Security and Risk Management in 2011. A further development of this text will include empirical data from a benchmark analysis of the status of security risk management methodologies in major Danish corporations. The present version of the text is forwarded solely for the NSfK seminar in Stockholm May 2011.

Danish governmental and corporate security and risk management policies. The prevailing constitution of collective and institutional influences of Danish political and national security actors appears incoherent, insufficiently underpinning pragmatic direction in security arrangements at corporate level. It is the contention of this paper that the prevailing ambiguous diffusion in focus remains inimical in determining shared responsibilities, and appears detrimental in defining ownership and shared accountability across Danish public and private stakeholders within sectors nominated as critical infrastructures. The principal objective of the paper is to draft a framework, which will promote the establishment of shared accountability in critical infrastructure protection across all stakeholders within vertical and horizontal notions of governance.

The main reference point is the intersection between public and private governance of security and crime risk in critical infrastructures. Although the narrative is driven by a progressing thesis, it also maps a range of binary classifications regularly invoked in contemporary discussions of information technology, security, crime, and corporate risk mitigation. In recent scholarly debates several themes are represented in binary opposites, such as *national* versus *international* (Yould, 2003), *sovereignty* versus *the borderless society* (Everard, 2000), *computer security* versus *national security* (Nissenbaum, 2005), *state security* versus *corporate risk* (Petersen, 2008a), *crime* versus *deviance* (Yar, 2006), *state* versus *private* (Krahman, 2008), *sociological* versus *technological* (Whitworth, 2010), *old* versus *new* (Grabosky, 2001), and finally *anonymity* versus *accountability* (Capeller, 2001). In this multitude of opposing conceptual themes one common factor suggests that developing events manifest themselves as conditional spaces between these extreme poles in a continuum across a set of common traits that bind these seemingly discrete factors together (Krahman, 2010; Yould 2003; Everard, 2000). The narrative is constructed from a grounded analysis of the wealth of conceptual relationships, drawing from a broad range of different sources (Majchrzak, 1984).

Security and threat politics in critical infrastructures

Defining Critical Infrastructures

As a concept, critical infrastructure protection was originally conceived and defined within the framework of national security concerns, confronting the new challenges of increasingly fragmented and complex post-Cold War security structures. Since its introduction in the US in 1997, the definition of ‘critical infrastructure protection’ has evolved.² Particularly in the aftermath of 9/11, US critical infrastructure protection definitions were revised. As a result of reorganization of US national security structures and massive investment of resources into national security assets, further

² The presidential Commission on Critical Infrastructure Protection (PCCIP) initially established a definition in 1997. The PCCIP defined infrastructure as, ‘a network of independent, mostly privately-owned, man-made systems and processes that function collaboratively and synergistically to produce and distribute a continuous flow of essential goods and services’ President’s Commission on Critical Infrastructure Protection (1997) *Critical Foundations: Protecting America’s Infrastructures*, Washington, DC: PCCIP.

policy research has defined 18 sectors in the national critical infrastructure.³ NATO,⁴ EU⁵ and individual member states⁶ have adopted similar definitions.

Historically, critical infrastructure protection policies are commonly generated as a result of policy processes addressing asymmetrical threats (Home Office, 2005; EC, 2005; UN, 2001; Dunn and Wigart, 2004). This development of policies and strategies initially reflects a focus on issues related to domestic counter-terrorism efforts in the wake of the spectacular attacks experienced against national critical infrastructures in the US, UK and Spain. Subsequently, policies for the protection of critical infrastructures should not be viewed as an isolated area of policy. In most countries critical infrastructure protection is an integral part of overall national security policies, a so-called 'all-hazard approach', including a broader framework of counter-terrorism and civil protection policies (Jopling, 2007; Brunner and Suter, 2009).

³ The US definition of critical infrastructures and key resources (CIKR) was expanded to include *'systems and assets, whether physical or virtual, so vital to the United States that the incapacity or destruction of such systems and assets would have a debilitating impact on security, national economic security, national public health or safety, or any combination of those matters,'* US (2001) Patriot Act, section 1016(e) (42 U.S.C. 5195c (e)), Washington, DC: US Congress. This definition is the foundation of the US National Infrastructure Protection Plan, Department of Homeland Security, (2009) *National Infrastructure Protection Plan*, Washington, D.C.: DHS. US critical infrastructure sectors include agriculture and food, water, public health and safety, emergency services, government, defense industrial base, information and telecommunications, energy, transportation, banking and finance, industry/manufacturing, and postal and shipping (DHS, 2009).

⁴ *'Facilities and services that are vital to the basic operations of a given society, or those without which the functioning of a given society would be greatly impaired'* Lord Jopling, (Special Rapporteur) (2007) *Protection of Critical Infrastructures*, Committee Report to the 2007 Annual Session NATO, 162 CDS 07 E rev 1, Brussels: NATO. <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=1165>.

See also European Parliament (2006) *NATO's Role in Infrastructure protection*, Brussels: EU. http://www.europarl.europa.eu/hearings/20070131/libe/nato_role_cip_en.pdf

⁵ *'A critical infrastructure (CI) consists of those physical and information technology facilities, networks, services and assets which, if disrupted or destroyed, have a serious impact on the health, safety, security or economic well-being of citizens or the effective functioning of governments'* European Commission (2006) *Directive of the Council on the Identification and Designation of European Critical Infrastructure and the Assessment of the Need to Improve their Protection*, Brussels: EU No. COM/2006-787.

⁶ The UK's national infrastructure is defined as: *'those facilities, systems, sites and networks necessary for the functioning of the country and the delivery of the essential services upon which daily life in the UK depends'*. Elements of the national infrastructure are considered 'critical', and these elements comprise the 'critical infrastructure' according to the following definition: *'Those infrastructure assets (physical or electronic) that are vital to the continued delivery and integrity of the essential services upon which the UK relies, the loss or compromise of which would lead to severe economic or social consequences or to loss of life.'* Cabinet Office (2009) *Strategic Framework and Policy Statement on Improving the Resilience of Critical Infrastructures to Disruption from Natural Hazards*, London: HMSO.

Critical infrastructures are defined differently in various countries (Brunner and Suter, 2009); however, despite slight alterations in linguistics, national definitions commonly conform to a universal identification of discrete critical sectors in infrastructures. Sector-specific planning is identified as an intrinsic common denominator across comparative analysis of US, UK, EU and NATO critical infrastructure protection instrumentation (EPCIP, 2009; DEMA, 2009; DHS, 2009; Cabinet Office, 2008). The strategic classification of infrastructures into discrete elements originates within the semantics attached to defence domains and traditional conceptualizations of security within the territorial and political construction of the nation-state. National strategic paradigms are undergoing transformation to encounter a variety of threats, encompassing terrorist or criminal acts, natural disasters, and technological incidents, thus increasing the importance of environmental, social and psychological dimensions of security (IPPR, 2008:10). The efficiency of the sector-specific principle as a management tool appears to be highly dependent on a number of shifting conceptualizations of security, technological complexities, cost and resources, national and international governance modalities, and democratic accountability, all of which are exposed to shifting paradigmatic transformations in the evolving global threat landscape.

Re-defining Boundaries of National Cyber-Security

There is a growing concern in academic and national security circles that critical infrastructures are vulnerable to so-called ‘cyber-threats’, recognizing the possibility of covertly and remotely disrupting core societal functions from across the globe with widespread cascading disastrous effects (Denning, 2003). Historically, the concept of “Information Warfare” was conceived by American military strategists in the mid-1990. Despite continued uncertainty over the exact definition of the concept, defence ministries or departments in most countries pay serious attention to the issue (Rathmell, 2000). The fact that the latest NATO strategy adopts information warfare and critical infrastructure protection as a necessary capability to defend and deter against cyber-attacks, underlines that the concept of cyber-threats is firmly seated within the realm of national security and defence paradigms (NATO, 2010). However, the frantic development of information warfare capabilities by governments tends to founder on one underlying methodological problem: The actual extent of the threat remains unknown both in quantitative and qualitative terms. Governments actually incur considerable expenditures to attain countermeasures based on a great deal of uncertainty (Cavelty, 2008:6).

The threat imagery related to cyber-based critical infrastructures appears to exist along a shared continuum between binary conceptual constructions where national security and organizational/individual risk are found at the opposing endpoints. Variations of digital deviance appear to emerge within this continuum, victimising users, social groupings, real and virtual communities, private organizations, and ultimately threatening digital functions vital to nation-states. Normatively it becomes crucial to engage the conceptualizations of security that are mobilized within policy discourse to determine which elements in the spectrum of cyber-threats are considered a security problem – thus being endowed with political status and priority – and which are not (Hansen and Nissenbaum, 2009). Johan Eriksson’s study of securitisation of information technology in Swedish politics shows how blame and responsibilities are allocated across different frames of cyber-threats (Eriksson, 2001b). A given incident, which is framed as information warfare implies that

enemies of the state are to be blamed, and that the military are allocated responsibility for managing the threat (Bendrath, 2001). If the same incident is framed as cyber-crime, criminals are blamed, and the police are made responsible for dealing with the offence. The actual and conceptual boundaries between information warfare and cyber-crime become porous (Rathmell, 2000:224). This given 'porousness' dictates application of cross-agency governmental cooperation.

Despite diffusion in contemporary transatlantic security policy, it is generally agreed that national security, economic prosperity, and general perceptions of societal safety and well-being are dependent on a matrix of highly interdependent critical infrastructures (Rinaldi, 2004). Security issues that formerly were considered to be matters for the state to deal with are transferred to other actors in society, redefining the meaning of protection (Petersen, 2008a:9). While governments traditionally are considered to retain some degree of overall responsibility for information and communication networks connecting critical infrastructures, such networks are in fact owned and operated by private actors (Wood and Dupont, 2006). This presents a significant challenge in both providing security for and exercising governance in critical infrastructure protection. Managing effective protection measures require the implementation of horizontal concepts of policy-making across various governmental agencies at both national and international level. The enemy is shared, and the division of labour between police and military is no longer as clear as before 9/11 (Andreas, 2003; Bigo, 2000). Within this break-down of traditional boundaries of identity, responsibilities become shared across all societal actors (IPPR, 2009). Subsequently security is redefined across a spectrum ranging public issues as 'non-politicised' – the state does not deal with it and it is not the subject of public debate – through 'politicised' – the issue is subject of government decision-making and resource allocation, to 'securitisation' – the issue is 'above' political debate, but handled at an accelerated pace, possibly in violation of legal norms and accepted social rules (Buzan et al, 1998:23). A virus attack may be constructed as an attack against the nation, and provide the evidence for securitisation; however, the same attack corrupting thousands of computer systems could also be presented as a criminal attack against individuals, which is not considered 'real' securities in the constructivist language (Hansen and Nissenbaum, 2009:1159). This blurring of boundaries between conceptual opposites as security or crime, military or police, state or non-state responsibilities questions principles of democratic accountability.

Accountability issues in securitization

In instrumental terms, securitisation of threats to information technologies and critical infrastructures could invoke security measures, which make information sharing safer, but at the expense of the very core purpose as a realm of public exchange, removing individual users' anonymity, confidentiality and accessibility. Examples of such securitisation in China, Singapore, and Myanmar are the authoritative restrictions imposed on internet access, which is legitimized through governments referring to national, cultural, or regime security (Deibert, 2002). Another example is the recent government ban on social websites, such as Facebook and YouTube, in Pakistan. Here, the government links this religious ban to the emergence of cartoon images of the Prophet Mohammed in virtual public space (BBC, 2010).

State-sanctioned national censorship of the internet entails an increasingly sophisticated array of ISP-based network filtering or blocking instruments for political, social, religious or sexual content, which is considered inappropriate. Filtering is particularly appealing to governments as it allows control of content, which is not published within national borders. A number of states have introduced legislation, which enable government agencies to conduct nominal surveillance of internet traffic. Apart from imposing limitations on the possibilities of public exchange, critics emphasize that national statutory instrumentation imposing censorship restrict freedom of speech and argue that surveillance of traffic is considered an infringement on individual human rights.

Securitisation of cyber threats causes blurring of boundaries between real securities and non-politicised issues. This blurring has an impact on the nature of mitigation measures being introduced, and the political presentation of the level of appropriateness and proportionality. Securitisation also appears to cloud transparency, independent oversight, and democratic accountability. The United Nations, General Assembly, Human Rights Council published a report compiling legal and institutional frameworks and measures that emphasize respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism (UN, 2010). In the context of securitisation and the fact that most national critical infrastructure protection policies originate within the counter-terrorism vocabulary, the report from the Human Rights Council is an example of international attempts to establish good practices by intelligence agencies when countering terrorism and building oversight functions in relation to agency activities. As such the report outlines international standards for responsibility and accountability of states towards intelligence operations and individuals employed in national security agencies. However, seen in an international context, the securitisation of critical infrastructures promotes a wide range of interpretations of accountability in response and mitigation mechanisms.

The shared public-private responsibilities in critical infrastructure protection are conditioned by neo-liberal policies introducing private ownership into societal core functions, and creating diversification of roles and responsibilities. Labelling this fragmentation of roles and responsibilities as “privatisation” does not fully reflect the nuances and complexities of contemporary overall strategic management challenges in which operational infrastructural functions are partially delegated or shared on a case-by-case basis without resemblance to full transfer of property-related ownership and responsibilities typically found within the traditional concept of industrial privatisation (Bailes, 2006). Furthermore shared public-private responsibilities are delegated or transferred in a vertical exchange, where states are imposing responsibilities upon firms, and companies are grasping upwards for increased governmental influence conceptualised in “Private Governments” (Shearing, 2006). The development of public-private partnerships within and across many sectors and geographic boundaries is increasingly becoming the response to these governance challenges (Akintoye *et al*, 2003), signalling the emergence of new governance networks, conceptualized in the “Nodal Approach” (Johnston, 2006). At the theoretical level the understanding of this new form of complex public-private networks lacks a precisely defined conceptual framework. At the practical level, the novel reality of public-private cooperation in national security, and protection of critical infrastructures provide challenges about transparency, oversight, resource allocation, and accountability. Independent oversight bodies and institutions of democratic governance are increasingly criticising the non-transparent public-private

cooperation in matters related to cyber security and cyber-based critical infrastructures (Buckland *et al*, 2010).

This paper contends that the inability to inform practice is found in the methodological difficulties precisely defining normative demarcation of boundaries between warfare and crime in cyberspace. Securitisation could be seen as a conceptual force multiplier in informing the political conditions, while criminological incursion informs non-political spheres of critical infrastructure protection.

Digital deviance in cyberspace

Criminological Constructions of Threats in Cyberspace

This section will progress to posit that the criminological epistemology does not supplant, but rather complete inescapable multidisciplinary suppositions, which have become compulsory in confronting the ubiquitous complexities that comprise the socio-technological fabric of critical infrastructures in the information society. This argument is furthered by the steady expansion in digital opportunity, making Information and communications technologies available to an increasing number of users worldwide, minimising the 'global digital divide' (ITU/UNCTAD, 2007). As the number of users rises worldwide, and an increasing proportion of 'everyday social life' is staged in virtual reality, the risk increases becoming victim of various forms of virtual crime and deviance.

Available data suggests that cyber-crime victimizes individuals, organizations, or financial institutions for criminal gain, largely comprising offences, such as non-delivery of merchandise and/or payment fraud, auction fraud, credit or debit card fraud, confidence fraud, identity theft, financial institution fraud, and extortion (NW3C, 2009).

While the threat imagery of the 'Electronic Pearl Harbour' appears cataclysmic in security discourse, the threat imagery in criminological discourse remains more subtle, yet still equally spoken in terms of disastrous predictions. Particularly in popular discourses, including media discussions on deviance in cyberspace, shrill warnings of apocalyptic meltdowns of society are predominant. Most commentators concur that the ontological and epistemological constructions of virtual reality empower deviance and crime - both in instrumental, environmental, and incidental terms (see Yar, 2006; Brenner, 2010). Subsequently the threat imagery is constructed around the notion that cyberspace is a decisive force multiplier of crime and deviance - affecting victims both in virtual reality and in real time. This assumption is further compounded by complex challenges of novel socio-interactional features that are found in virtual environments, such as the dissolve of spatial-temporal barriers (Yar, 2005), trust-risk relations (Capeller, 2001), and the perceived anonymity of individual users, carrying the psychological effect of deindividuation, causing anti-normative behaviour (Demetriou and Silke, 2003). Nevertheless, the endless opportunities for deviant behaviour in cyberspace, the presence of a multitude of victims congregating in easily penetrable virtual locations, a cast of anonymous offenders ranging from juvenile delinquents to terrorists operating in the blatant absence of capable guardians, question purported general theories on crime causation and perpetration. Seen in a situational crime prevention perspective Newman and Clarke (2003) identify and categorise criminogenic attributes, which

are conducive to perpetration of crime in cyberspace within the acronym SCAREM: Stealth, Challenge, Anonymity, Reconnaissance, Escape, and Multiplicity.

Within the abstract and systemic criminal field of virtual reality, it is the contention of this paper that science is striving to identify 'capable guardians' in the information systems comprising cyberspace with the ultimate objective being a restoration of trust and accountability across the entire cast of actors. Currently criminology is attempting to obtain this objective through the employment of a theoretical framework, which originates in studies of crime and criminality in 'meat space' (Pease, 2001). The application of successful criminological theory in real life does not necessarily translate into the vocabulary of cybercrime, but requires the addition of a different grammar.

Dilemmas in Hyphenating 'Cyber' and 'Crime'

'Cybercrime' is the linguistic construct of 'cyberspace + crime' in contemporary criminology (Yar, 2006; Brenner, 2010). This relatively simplistic, but nonetheless central equation in the criminological vocabulary conceals a noisy theoretical debacle on criminogenic attributes in virtual reality. Current criminological theory is not settled about crime and deviance in cyberspace. The increase in new forms of 'virtual sociopathic behaviour' (Williams, 2000), and the prospective of wider impact of cybercrime perpetration give rise to several main theoretical discourses and a wealth of related debates in criminological exploration of subjects related to crime in cyberspace (Wall, 2007). One discourse brings attention to political and social assumptions informing the criminal justice approach, which suggest the requirement of a shift in contemporary legal and societal paradigms (Moitra, 2004; Garland, 2001; Braithwaite, 1992; Shearing, 2004). As a result of the transnational nature of cybercrime, essential criminal justice responses may involve multiple jurisdictions (Choo, Smith and McCusker, 2007; Broadhurst and Choo, 2009), which challenge legislative norms and policing practices traditionally centered in national sovereign governance principles (Goodman and Brenner, 2002). Taking an offset in sociological perspectives of crime, another discourse argues that cyberspace provides opportunities for the motivated offender beyond the traditional forms of crime. The subjective, cultural and experiential aspects of cybercrime give rise to the proliferation of new types of virtual criminal activities, which victimize individual users, organizations, and states (Capeller, 2001). Due to continuous socio-technological developments, cybercrime is evolving within a context of transformation, giving birth to new generations of hitherto unseen and inexperienced criminal acts. Contemporary criminological discourse appears diffused across a range of binary opposites, which present central conceptual dilemmas rooted in perpetually turbulent transformations in the social and technological construct of cyberspace.

One overarching dilemma sweeping through literature on cybercrime is the debate on 'old' against 'new'. Even if the motivation of perpetrators and the final outcomes of cybercrime in general appear similar to traditional crimes in real time (Grabosky, 2001), the technological sophistication of virtual reality conceives new forms of opportunities to offend, demanding a revision of the traditional criminological vocabulary (Snyder, 2001). Particularly situational crime prevention strategies derived from 'routine activity theory' (Cohen and Felson, 1993) are widely deployed in discourses on crime in cyberspace (Grabosky and Smith, 2001; Newman and Clarke, 2002); however, critics suggest that the digital social space evolving in the

information society necessitates an alternate criminological vocabulary (Yar, 2005; Nissenbaum, 2005; Huang and Wang, 2009), an 'abstract systemic paradigm' (Capeller, 2001).

Empirically criminological studies into deviance in cyberspace are confronted with the absence of reliable data. Threat assessments are forced into 'condensing facts from the vapour of nuance' (Stephenson, 1992). The criminological tradition is constructed upon access to unbiased data on incidents that produce harm, loss or damage (Newman and Clarke, 2003); however, much of the existing data on virtual crime and deviance originate from privately owned sources or privately financed surveys, questioning fundamental scientific ethics. Debates are littered with references to science-fiction (Bendrath, 2003) or interpretations of a possible future with reference to scenario analysis (Brenner, 2007:394). The purpose of identification of risk based on a scenario development approach is the production of a ranking of threats in terms of the likelihood of occurrence (Cho, 2006:51). Scenario development does not necessarily produce reliable data. The lack of reliable data regarding cybercrime is an impediment when informing policy-making, criminal justice reforms, and resource allocation in control measures (Levi, 2001). The absence of normal disciplines to evaluate plausibility of threat levels and proportionality in response strategies constitutes a critical dilemma within the field, which needs to be reconciled (Wall, 2007).

Cybercrime is equally unsettled in terms of criminal justice and legislation. Providing an analogous link to the earlier discourse on securitisation, criminalisation of behavioural patterns in virtual reality is the representation of powerful dramatizations exercised by societal elites. Garland claims that crime control is experiencing a democratization process horizontally across groups and organisations that traditionally had no role or responsibility in the control of crime. Responsibilities are being shared by government on to private or quasi-private organisations (Garland, 2001). It is emphasised that this issue presents central dilemmas in maintaining transparency, accountability and proportionality in criminalisation of virtual behaviour. Labelling an act as a crime invokes a vocabulary, which narrows possible response to one of punishment (Newman and Clarke, 2003). Thomas and Loader (2000) provide a definition of cybercrime that distinguishes between acts considered crimes in the definition of law, and illicit acts, which are considered to be deviance in breach of informal social rules and norms (Thomas and Loader, 2000:3). Defining cybercrime in law is exposed to extensive analysis (Brenner, 2001; Akdeniz et al., 2000; Brenner, 2006; Grabosky 2007). The central dilemma in the discourse on criminal justice represents a spectrum of overlapping problematic issues in the administration, prevention, and policing of human interaction in virtual spaces. To mention a few, these issues include difficulties in defining and categorising offences, variations in national legislation, agreeing on extra-territorial jurisdictional authority and powers, enhancing cross-border law enforcement, and establishing international regulation of multinational private actors. Untangling these dilemmas is critical to the establishment of pragmatic instrumentation, which address crime, deviance, and causal mechanisms.

The meaning of hyphenating cyber and crime remains contested within contemporary theoretical criminological framework. Brenner (2007) suggests a generic definition of cyber threats as 'using computer technology to engage in activity that undermines a society's ability to maintain internal or external order' (Brenner,

2007). This definition is closely linked to the intent of the perpetrator; however, the dichotomy of internal-external threats is based on the historical assumption that nation-states maintain internal order by means of criminal law enforcement, while external order is maintained through diplomatic or military means. The transnational nature of contemporary digital delinquency erodes this dichotomy and the crime/war attribution hierarchy. Therefore a different taxonomy must be identified to appropriately define cyber threats. Several scholars attempt to define and categorise cybercrime according to distinct conceptualisations of the relationship between offenders, victims and the digital environment (Yar, 2006; Newman and Clarke, 2003; Thomas and Loader, 2000; Parker, 1998; Wall, 2007; Brenner, 2010).

Socio-technical theory argues that cybercrime does not exist in cyberspace, but information does. The infusion of information in digital exchanges can be propagated in various directions for human expression and interrelation (Huang and Wang, 2009:197). The socio-technical model argues that a gap emerges in the mismatch between what the social system is supposed to do and what the technology can support (Whitworth and de Moor, 2009). Crime perpetration occurs in the virtual distance between social and technical systems, the so-called 'cybergap' (Ackerman, 2000). Digital deviance is explained as emerging variants of human computer interaction. The taxonomy displays a dichotomy of instrumental and expressive forms of deviance similar to the classification logic adopted by Chambliss (1967). It is the contention of this model that criminal justice, social and legal systems are passive and reactive in responding to the proactive high speed innovations in technical systems (Nissenbaum, 2004). Transformations in cyberspace challenge theoretical conceptualization of cybercrime, demanding the creation of an adaptive capacious theoretical framework, which produce overarching reflexive pragmatic solutions to the evolving discourse permeating causation and perpetration theories on crime.

From this observation one can derive that crime as an expression of human exchanges of information in cyberspace is 'digital' and is wrongly hyphenated by 'Cyber'. The main question in contemporary criminology appears to be whether criminalisation of human exchanges of information are adequately described by existing theory, or are in need of new theory (Grabosky and Smith, 2003).

Criminalization and Securitization in Cyber-based Critical Infrastructures

A number of categories of human exchanges of information in cyberspace are criminalised by law. Such variants of digital deviance typically comprise conceptualisations of expressive and instrumental crimes with which we are familiar in meat space. Despite such construction of offences in national law there is no consensus about how to deal with offences collectively, neither domestically nor internationally (Goodman and Brenner, 2002: 89). Variants of digital deviance appear to emerge at a pace beyond the normal capabilities of social control. Contemporary research converges on the agreement that responsibility for controlling crime and deviance mediated by computers and networked technology is shared between individual users, the private sector, and agents of the state. Faced with the dynamics of the 'risk society', contemporary societies still base decision-making and response on the model of the industrial society, thus political systems and legal systems are unable to cope with new realities (Beck, 1999). If individuals were abandoned in 'the turbulence of the risk society' (Beck, 1999), they are equally exposed to virtual risk (Capeller, 2001). In Grabosky's words it appears that 'In

cyberspace today, as on terrestrial space two millennia ago, the first line of defence will be self-defence' (Grabosky, 2001:248).

In sum, deviance in the abstract and systemic criminal field of cyberspace cannot be contained within the three traditional factors of explanations of crime: motivation, opportunity, and the absence of capable guardians. Human information exchange in a virtual social reality – a society of risk without the notion of trust – will be exposed to variants of predatory social engineering, which in technical sophistication and scope of perpetration are developing at a pace, which defy legal interpretation and instrumentation beyond the original scope of crime. The absence of accountability encourages manipulation of human exchanges of information (Capeller, 2001:233). The scope and scale of opportunities for unrestricted information exchanges, the wide range of instrumental or expressive motivations to offend, and the controversies in establishing control functions that do not inhibit virtual communications outmode criminological paradigms. The possibilities of digital deviance within the 'socialisation' of virtual space defy the vocabulary of crime.

Linking back to the discussion regarding securitisation of cyber-based critical infrastructures, the diversity of digital deviance impedes a clear demarcation of boundaries between cyber-threats originating in the security and crime continuum. The familiar real-world threat dichotomy of internal versus external and crime versus terrorism and war is questioned in cyberspace. Acts commonly defined as cyber-terrorism are subjected to both securitisation and criminalisation in several jurisdictions (Brenner, 2007). Two main concerns challenge the identification of boundaries between warfare and crime in cyberspace: Securitisation and criminalisation of cyber-terrorism is grounded in the external-internal dichotomy. In principle any form of interruption or manipulation of information exchange could cascade into areas, which were not initially intended by the perpetrator, using the modus operandi of digital deviance labelled as crimes. Secondly, responding to cyber-threats, whether they are characterised as criminal or security threats, require responsibilities to be shared across public and private actors. This diffusion of authority could threaten the basic construction of criminal justices practices in the nation-state. Where the securitisation of the actions of private companies is conceptualized as a matter of legal regulation, cooperation between national security agents and private companies is characterized by a focus on moral obligations and responsibilities. A range of governments appear increasingly willing to rely on the cooperation and resources of non-state actors, such as private security companies, non-governmental organisations and international organisations (Avant, 2005; Holmqvist, 2005; Singer, 2006; Schreier and Caparini, 2006; Bryden and Caparini, 2006; Kenneth, 2008; Krahman, 2010). Limited governmental resources, lack of expertise in non-traditional areas of security and divergent political interest at government level have facilitated an increasing fragmentation of authority in policy-making towards law enforcement and security in cyber-based critical infrastructure protection.

The construct of cyberspace as a sociological force multiplier and the emerging diffusion in roles and responsibilities towards achieving societal resilience emphasise the urgency in identifying a framework, which facilitates and defines shared accountability across all actors.

Conclusion

Taking an offset in the ambiguities identified in Danish governmental and corporate security and crime risk management policies, the paper recognizes a number of paradigmatic shifts, which cause incoherent strategies. This dilemma is not purely a Danish phenomenon. Similar ambiguities and dilemmas have been uncovered across transatlantic critical infrastructure protection policies.

Securitisation and the related vocabulary of state-centric notions of government appear negligible within a shifting digital security architecture, which is mainly characterized by fragmentation of political authority. As a reflection of vertical fragmentation of the conceptual boundaries of national security and cybercrime, and horizontal neo-liberal commodification of risk in critical infrastructures, shared social responsibilities across national-transnational and public-private stakeholders become a key building block in protection policies and practices. This fairly novel political transition reflects the evolving distinctive ontological and epistemological virtual reality of cyberspace, redefining the roles and responsibilities of both government and private actors.

Protecting cyber-based critical infrastructures demand technological, organizational and sociological considerations. In terms of managing the multitude of theoretical, political and pragmatic challenges presented by contemporary threats, this paper has uncovered only a part of the complexities involved. The threat-imagery of the networked society redefines the boundaries between state and non-state; public and private; military and police, and security and crime. In securitisation and criminalisation of various threats, existing theoretical frameworks are exposed to continuous transformations. This impedes the application of universal pragmatic approaches. Response to digital deviance demands an approach, which embrace ubiquitous characteristics of digital technology through a notion of vertical and horizontal expansion of government to governance, where public-private partnerships represent an organizational force multiplier.

Public and private actors share responsibilities for establishing social controls, which ensure transparency and proportionality are maintained in the development of new socio-technological manifestations. This paper concludes that shared responsibilities should become the central concept in national security concerns, crime control, and governance methodologies. Shared responsibilities become a prerequisite in policy-making and pragmatic implementation of resilience. Responsibilities cannot be shared without the application of accountability. Accountability in cyberspace should be equally shared horizontally across individual users over organizations to government, and vertically from the local community onto the international landscape.

The ubiquitous application of digital technologies promotes a paradigmatic shift through diffusion among competing actors, stakeholders, influences, and mentalities. This diffusion is expressed in the diversity of contemporary governance models, which appears to be embedded in the root causes of systemic vulnerabilities. Within this dramatic shift in contemporary security paradigms, assignment of responsibilities is shared along a spectrum of transitional and structural threats, where 'security' and 'crime' present the opposite endpoints of this continuum. This conceptual construction makes it possible - perhaps even necessary - to theorize

cyber-threats in both security studies and criminology, bridging the conceptual and pragmatic gap between crime perpetration and national security concerns.

In untangling the threat-imagery within the security – crime continuum, the paper elaborates on the argument that shared accountability is a prerequisite in governmental and corporate response management, and that proportionality is dependent on whether mitigation measures are correctly adjusted to the way threats are politically dramatized within this security-crime continuum. Subsequently, this paper argues a motion towards establishing a new theoretical framework in security and criminology to guide future policy-making and pragmatic preventative instrumentation.

Bibliography

Ackerman, M. (2000) 'The Intellectual Challenge of CSCW: The Gap between Social Requirement and Technical Feasibility, *Human-Computer Interaction*, Vol. 15, pp. 179-203.

Akdeniz, Y., Walker, D.P. and Wall, D.S. (eds.) (2000) *The Internet, Law and Society*, London: Longman.

Andreas, P. (2003) 'Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-First Century', *International Security*, Vol. 28:2, pp. 78-111.

Akintoye, A., Beck, M. and Hardcastle, C. (2003) *Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities*, Oxford: Blackwell Science.

Avant, D. (2005) *The Market for Force: The Consequences of Privatising Security*, Cambridge: Cambridge University Press.

BBC (2010) 'Pakistan Blocks Access to YouTube in Internet Crackdown', BBC 20th May 2010, http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/10130195.stm

Beck, U. (1999) *World Risk Society*, Cambridge: Polity.

Bendrath, R. (2001) 'The Cyberwar Debate: Perception and Politics in US Critical Infrastructure Protection,' *Information & Security*, Vol. 7, pp. 80-103.

Bendrath, R. (2003) 'The American Cyber-Angst and the Real World – Any Link?' in Latham, R. (ed.) *Bombs and Bandwidth: The Emerging Relationship between Information Technology and Security*, New York: The New Press.

Bigo, D. (2000) 'When Two Becomes One: Internal and External Securitisations in Europe', in Kelstrup, M. And Williams, M.C. *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security and Community*, London: Routledge.

Braithwaite, J. (1992) *Crime, Shame and Reintegration*, Cambridge: Cambridge University Press.

Brenner, S. (2001) 'Is there such a Thing as "Virtual Crime"?', *California Criminal Law Review*, Vol. 4 (1):11.

- Brenner, S. (2006) 'Cybercrime Jurisdiction', *Crime, Law and Social Change*, Vol. 46, pp. 189-206.
- Brenner, S. (2007) 'At light speed: Attribution and Response to Cybercrime/terrorism/warfare. *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 97 (2), 379-475.
- Brenner, S. (2010) *Cybercrime: Criminal Threats from Cyberspace*, Santa Barbara, CA: Jaeger.
- Broadhurst, R. and Choo, K.K.R. (2009) *Cybercrime and On-Line Safety in Cyberspace*, Working paper, Canberra: ANU. <http://ceps.anu.edu.au>
- Brunner, E. M. and Suter, M. (2009) *International CIIP Handbook 2008-2009*, Zurich: Swiss Federal Institute of Technology.
- Bryden, A. and Caparini, M. (eds.) (2006), *Private Actors and Security Governance*, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Buckland, S., Schreier, F. and Winkler, T.H. (2010) *Democratic Governance Challenges of Cyber Security*, Horizon 2015 Working paper no. 1, Geneva: Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Buzan, B., Wæver, O. and de Wilde, J. (1998) *Security: A New Framework for Analysis*, London: Lynne Rienner.
- Cabinet Office (2008) *National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an Interdependent World*, London: HMSO.
- Capeller, W. (2001) 'Not Such a Neat Net: Some Comments on Virtual Criminality,' *Social & Legal Studies*, Vol. 10, no. 2, pp 229-242.
- Cavelty, M.D. (2008) *Cyber-security and Threat Politics: US Efforts to Secure the Information Age*, London: Routledge.
- Chambliss, W. (1967) 'Types of Deviance and Effectiveness of Legal Sanctions', *Wisconsin Law Review*, 1967, pp. 703-719.
- Cho, S. (2006), *Risk Analysis and Management for Information Security*, PhD Thesis, London: Department of Mathematics, University of London.
- Choo, K.R.R., Smith, R.G. and McCusker, R. (2007) *Future directions in technology-enabled crime: 2007-09*, Research and public policy series no. 78, Canberra: Australian Institute of Criminology. <http://www.aic.gov.au/publications/-current%20series/rpp/61-80/rpp78.aspx>.
- Cohen, L. and Felson, M. (1979) 'Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach', *American Sociological Review*, Vol. 44, pp. 588-608.
- Danish Emergency Management Agency (DEMA) (2009), *National sårbarhedsrapport 2009 [National Vulnerability Report]*, Birkørød: Beredskabsstyrelsen.

- Deibert, R.J. (2002) 'Circuits of Power: Security in the Internet Environment,' in Rosenau, J.N. and Singh, J.P. (eds.) *Information Technologies and Global Politics: The Changing Scope of Power and Governance*, Albany: State University of NY.
- Demetriou, C. and Silke, A. (2003) 'A Criminological Internet "Sting": Experimental Evidence of Illegal and Deviant Visits to a Website Trap,' *British Journal of Criminology*, 43, 213-222.
- Denning, D.E. (2003) 'Cyber-Security as an Emergent Infrastructure' in Latham R. (ed.) *Bombs and Bandwidth: The Emerging Relationship between Information Technology and Security*, New York: The New Press.
- Department of Homeland Security, (2009) *National Infrastructure Protection Plan*, Washington D.C.: DHS.
- Dunn, M. and Wigert, I. (2004) *International CIIP Handbook 2004: An Inventory and Analysis of Protection Policies in Fourteen Countries*, Zurich: Swiss Federal Institute of Technology.
- European Programme for Critical Infrastructure Prevention (EPCIP), (2009) *Annual Work Programme 2009, Prevention Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security Related Risks*, Brussels: EC No. 2007/124/EC.
- Eriksson, J. (2001b) 'Cyberplagues, IT, and Security,' *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 9, 4, 211-222.
- European Council (EC) (2005) *Convention on the Prevention of Terrorism*, Warsaw: EU.
- Everard, J. (2000) *Virtual States: The Internet and the Boundaries of the Nation-State*, London: Routledge.
- Garland, D. (2001) *The Culture of Control*, Oxford: Oxford University Press.
- Goodman, M.D. and Brenner, S.W. (2002) 'The Emerging Consensus on Criminal Conduct in Cyberspace', *International Journal of Law and Technology*, Vol. 10, no. 2, pp. 139-223.
- Grabosky, P. (2007) 'Requirements of Prosecution Services to Deal with Cyber Crime', *Crime, Law and Social Change*, Vol. 47 (4-5), pp. 201-223.
- Grabosky, P. and Smith, R. (2001) 'Telecommunication Fraud in the Digital Age: The Convergence of Technologies,' in Wall, D. (ed.) *Crime and the Internet*, London: Routledge.
- Grabosky, P. and Smith, R. (2003) 'Review of Crime in the Digital Age', *International Journal of Law and Information Technology*, 11:98.
- Grabosky, P. N. (2001) 'Virtual Criminality: Old Wine in New Bottles?' *Social Legal Studies*, 10; 243-249.

- Hansen, L. and Nissenbaum, H. (2009) 'Digital Disaster, Cyber Security, and the Copenhagen School,' *International Studies Quarterly*, Vol. 53, pp. 1155-1175.
- Holmqvist, C. (2005) *Private Security Companies: The Case for Regulation*, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Policy paper No. 9.
- Home Office, (2005) *Prevention of Terrorism Act*, London: Home Office.
- Huang, W. and Wang, S.J. K. (2009) 'Emerging Cyber-crime Variants in the Socio-Technical Space,' in Whitworth, B. and de Moor, A. (eds.) *Handbook in Research on Socio-Technical Design and Social Networking Systems*, London: IGI Global.
- International Telecommunications Union (ITU) and United Nations Conference for Trade and Development (UNCTAD) (2007) *World Information Society Report 2007: Beyond WSI*, Geneva: ITU.
- IPPR Commission (2008) *Shared Destinies: Security in a Globalised World*, London: IPPR. <http://www.ippr.org.uk/publicationsandreports/publication.asp?id=676>
- IPPR Commission (2009) *Shared Responsibilities: A National Security Strategy for the United Kingdom*, London: IPPR. <http://www.ippr.org.uk/publicationsandreports/publication.asp?id=676>
- Johnston, L. (2006) 'Transnational Security Governance' in J. Wood and B. Dupont (eds.), *Democracy, Society and the Governance of Security*, Cambridge: University Press.
- Jopling, Lord (Special Rapporteur) (2007) *Protection of Critical Infrastructures*, Committee Report to the 2007 Annual Session NATO, 162 CDS 07 E rev 1, Brussels: NATO. <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=1165>
- Kenneth, P. (2008) 'Introduction: Governance, the State and Public Policy in a Global Age', in Kenneth, P. (ed.) *Governance, Globalization and Public Policy*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Krahmann, E. (2008), 'The Rise of Non-State Actors in Security Governance', in Kenneth, P. (ed.) *Governance, Globalization and Public Policy*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Krahmann, E. (2010) *States, Citizens and the Privatization of Security*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Levi, M. (2001) "Between the risk and the Reality Falls the Shadow": Evidence and Urban Legends in Computer Fraud', in Wall, D.S. (ed.), *Crime and the Internet*, London: Routledge.
- Majchrzak, A. (1984) *Methods for Policy Research*, London: Sage Publications.
- Moitra, S. (2004) 'Cybercrime: Towards an Assessment of its Nature and Impact,' *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, Vol. 28(2), pp. 105-123.

- National White Collar Crime Centre (NW3C) (2009) 2008 internet crime report, Washington, D. C.: IC3. http://www.nw3c.org/downloads/2008_IC3_Annual-Report_3_27_09_small.pdf
- NATO (2010) *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty*.
- Organisation, Lisbon: NATO. <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>, (accessed 18-12-2010).
- Newman, G. and Clarke, R. (2002) *E-tailing: New Opportunities for Crime, New Opportunities for Prevention*, London: Foresight.
- Newman, G.R. and Clarke, R.V. (2003) *Superhighway Robbery: Preventing E-commerce Crime*, Cullompton: Willan.
- Nissenbaum, H. (2004) 'Hackers and the Contested Ontology of Cyberspace,' *New Media Society*, Vol. 6, 195.
- Nissenbaum, H. (2005) 'Where Computer Security Meets National Security' *Ethics and Information Technology*, Vol. 7, 61-73.
- Parker, D.B. (1998) *Fighting Computer Crime: A New Framework for Protecting Information*, NY: Wiley.
- Pease, K. (2001) 'Crime Futures and Foresight: Challenging Criminal Behaviour in the Information Age,' in Wall, D. (ed.) *Crime and the Internet*, London: Routledge.
- Petersen, K.L. (2008a) 'Risk, Responsibility and Roles Redefined: Is Counterterrorism a Corporate Responsibility?' *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 21:3, pp. 403-420.
- Rathmell, A. (2000) 'Information Warfare and Sub-State Actors: An Organizational Approach', in Thomas, D. and Loader, B. D. *Cybercrime: Law Enforcement, Security and Surveillance in the Information Age*, London: Routledge.
- Rinaldi, S.M. (2004), 'Modelling and Simulating Critical Infrastructures and Their Interdependencies', *Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences*, Albuquerque: IEEE.
- Schreier, F. and Caparini, M. (2005) '*Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*', Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF): Occasional Paper-No 6, Geneva: DCAF.
- Shearing, C. (2004) 'Thoughts on Sovereignty', *Policing and Society*, Vol. 14 (1), pp. 5-12.
- Shearing, C. (2006) 'Reflections on the Refusal to Acknowledge Private Governments', in J. Wood and B. Dupont (eds.), *Democracy, Society and the Governance of Security*, Cambridge: University Press.

- Silverman, D. (2000) *Doing Qualitative research: A Practical Handbook*, London: Sage.
- Singer, P. W., (2006) *Frequently Asked Questions Regarding UCMJ Change and its Applicability to Private Military Contractors*, The Brookings Institution.
- Snyder, F. (2001) 'Sites of Criminality and Sites of Governance,' *Social & Legal Studies* 10, 251–6.
- Stephenson, N. (1992) *Snowcrash*, London: ROC/Penguin.
- Thomas, D. and Loader, B. (eds.) (2000) *Cybercrime: Law Enforcement, Security and Surveillance in the Information Age*, London: Routledge.
- United Nations, (2001) *Resolution 1373, Threats to International Peace and Security Caused by Terrorist Acts*, New York: United Nations.
- United Nations General Assembly, Human Right Council, Scheinin, M. (2010) *Report of the Special Rapporteur on the Promotion and protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, while Countering Terrorism*, UNHQ New York: General Assembly, A/HRC/14/46.
- Wall, D. (2007) 'Policing Cybercrimes: Situating the Public Police in Networks of Security within Cyberspace', *Police Practice and Research: An International Journal*, 8(2): 183-205.
- Whitworth, B. (2010) *A Social Environment Model of Socio-technical Performance*, Auckland: Institute of Information and Mathematical Sciences.
- Whitworth, B., and de Moor, A. (eds.) (2009) *Handbook of Research on Socio-Technical Design and Social Networking Systems*, NL: IGI Global.
- Williams, M. (2000) 'Virtually Criminal: Discourse, Deviance and Anxiety within Virtual Communities,' *International Review of Law, Computers and Technology*, vol 14, issue 1.
- Wood, J. and Dupont, B. (eds.) (2006) *Democracy, Society and the Governance of Security*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Yar, M. (2005) 'The Novelty of 'Cybercrime': An Assessment in Light of Routine Activity Theory,' *European Journal of Criminology*, 2(4), 407–427:408.
- Yar, M. (2006) *Cybercrime and Society*, London: Sage.
- Yould, R. E. (2003) 'Beyond the American Fortress: Understanding Homeland Security in the Information Age,' in Latham, R. (ed.) *Bombs and Bandwidth: The Emerging Relationship between Information Technology and Security*, New York: The New Press.

Prisonisering og fængselskultur

Sammendrag

Artiklen omhandler en analyse af fængselskultur i et lukket fængsel i Danmark anno 2007-2009, indsattes socialiseringsproces til denne kultur og forskellige aspekter af frihedsberøvelsen. Resultaterne er baseret på deltagerobservation i et lukket fængsel igennem 13 måneder samt kvalitative interview med 68 indsatte. Der er yderligere gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt 1647 indsatte fra 12 forskellige fængsler, hvor fokus er virkninger af fængselsstraf og herunder socialiseringsprocessen. Undersøgelsen viser, at indsatte i høj grad socialiseres til en kultur funderet i 'os-dem' samt, at der er meget begrænset samtalekontakt ind- og ansatte imellem. En logistisk regressionsanalyse viser endvidere, at køn, alder, antal tidligere afsoninger og kriminalitetens art har signifikant betydning for prisoniseringsniveauet. Et væsentligt resultat af den logistiske regressionsanalyse er endvidere, at selve indsættelsen har betydning for prisoniseringsniveauet. Det betyder dermed, at indsættelsen i sig selv initierer en prisoniseringsproces. Der finder imidlertid ikke nogen automatisk afprisonisering sted forud for den indsattes løsladelse.*

Prisonisering som begreb og fænomen

I 1940 udgav den amerikanske sociolog Donald Clemmer sit klassiske værk om fængselskultur, *The Prison Community*, hvor han fremlagde en teoretisk ramme til indkredsning af den proces, som han i sin empiriske studie observerede, at de indsatte gennemgik under fængselsopholdet.¹ Processen betegnede han prisonisering. Clemmer afgrænsede prisonisering som en særlig form for socialisering, som alle indsatte i et eller andet omfang gennemgår under fængselsopholdet. Centralt i Clemmers prisoniseringsbegreb er tilstedeværelsen af en række normer blandt de indsatte, særligt at man passer sig selv og ikke rapporterer til systemet/ansatte om medindsattes ikke-tilladte adfærd. Prisonisering er derfor socialisering til en kultur, der er kendetegnet ved fængselsoppositionelle holdninger, normer og adfærd (Clemmer 1958 [1940]). I starten af 1960'erne testede den amerikanske kriminolog Stanton Wheeler dele af Clemmers tese, hvor han fandt, at prisoniseringsprocessen og tilslutningen til fængselsoppositionelle normer havde

* Artiklen er baseret på resultaterne fra Ph.d. afhandlingen Minke (2010), *Fængslets indre liv*, Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet.

¹ Clemmer var i 1930'erne ansat som klinisk sociolog som del af et klassifikationsteam i et lukket fængsel med 2400 mandlige indsatte i staten Illinois i USA. Klassifikationsteamet omfattede også en læge, en psykolog og en psykiater. Ekspertteamets opgave bestod fx i at interviewe indsatte med henblik på afdækning af personlighed, social baggrund mv. De indsamlede informationer blev anvendt som parametre på, om den indsatte var egnet til prøveløsladelse (Clemmer 1958 [1940]:xvi).

form som en u-kurve. I 1962 gennemførte han i samarbejde med nordiske forskere en spørgeskemaundersøgelse i Finland, Norge, Sverige og Danmark. Der blev ikke fundet tegn på en tilsvarende socialiseringsbetinget u-kurve blandt de indsatte i en række skandinaviske fængsler (Cline & Wheeler 1968).

Skandinavisk kriminologisk forskning omfatter en række væsentlige undersøgelser og beskrivelser af fængselsliv og prisonisering.² I 1960'erne gennemførte den senere professor i kriminologi ved Københavns Universitet Ulla Bondeson studier af prisonisering. I Bondesons undersøgelse blev de indsattes kendskab til de forskellige former for argot anvendt som parameter på, i hvor høj grad de indsatte var socialiserede til fængelskulturen.³ Undersøgelsen viste, at de indsatte der havde den største kendskab til argot, også var de indsatte, der blev opfattet som toneangivende og var bedst socialiserede til fængselslivet (Bondeson 1968). Den senere undersøgelse *Prisoners in Prison Societies* viste, at indsatte med stort kendskab til argot (altså prisoniserede) havde en højere recidivrate end indsatte, der havde begrænset kendskab til argot og dermed var defineret som ikke-prisoniserede (Bondeson 1989).

Andre undersøgelser af prisonisering har imidlertid ikke fremkommet med entydige resultater af, om indsatte prisoniseres og dermed udvikler oppositionelle normer under fængselsopholdet.⁴ De forskellige resultater kan dels forklares med forskellige måder at operationalisere prisonisering på men forskellene kan også være et produkt af forskelle i fængslernes karakter, den samfundsmæssige kontekst mv. Det kan imidlertid også skyldes forskellig begrebsanvendelse og forskellige operationaliseringer af prisonisering. Hensigten med nærværende undersøgelse er derfor også at forsøge at skabe mere klarhed om selve begrebet prisonisering og den prisoniseringsproces, som de indsatte gennemgår i større eller mindre grad. I nærværende undersøgelse forstås prisonisering som: *En socialiseringsproces i fængslet, hvor den indsatte under fængselsopholdet i varierende grad tilslutter sig oppositionelle normer i retning mod de ansatte og det officielle fængselssystem, de forvalter og repræsenterer.*

Undersøgelsens design og metodiske overvejelser

For at undersøge prisoniseringsprocessen og fængselskulturen i et dansk fængsel anno 2007-2009 er der anvendt såvel kvalitative som kvantitative metoder. De kvalitative metoder omfatter deltagerobservation i et lukket bevogningsorienteret fængsel med en pladskapacitet på 240 mandlige indsatte. Fængslets 13 forskellige afsnit blev fulgt over 13 måneder – eller omregnet til 1090 timer.⁵ Denne tid blev overvejende tilbragt sammen med de indsatte. Fokus i deltageobservationen var på de indsattes interaktioner, positioner, relationer og reaktioner på frihedsberøvelsen. Jeg fulgte indsatte på fængslets arbejdspladser i dagtimerne og ikke mindst på udendørsområdet, hvor jeg stort set altid tilbragte en time og fulgte enkeltpersoner eller grupper af indsatte på deres daglige gåtur i fængslets gårdtursareal. Fritiden

² Se en grundig gennemgang over nordisk fængselsforskning indtil starten af 1990'erne i Fridhov 1994.

³ Se yderligere liste over argot i Clemmer (1958 [1940]:330).

⁴ Fx Hawkins 1979, Ramirez 1984, Walters 2003.

⁵ Idet jeg bar nøgler til fængslets forskellige områder, havde jeg stor bevægelsesfrihed under den kvalitative studie.

tilbringes overvejende på afsnitsniveau, hvor tiden i høj grad går med selvforplejning. Dette skal forstås på den måde, at de indsatte selv sørger for tøjvask, indkøb og madlavning. Jeg var i denne forbindelse tilknyttet en bred vifte af forskellige madgrupper, der var organiseret på flere forskellige måder, hvilket i væsentlig grad bidrog til belysning af positioneringer i fængselssamfundet. Sideløbende med deltagerobservationen gennemførtes 68 strukturerede kvalitative interview med indsatte fra samtlige afsnit i fængslet.

I forlængelse af den kvalitative undersøgelse gennemførte jeg en spørgeskemaundersøgelse med inspiration fra Wheelers skandinaviske fængselsundersøgelse (Cline & Wheeler 1968). Hensigten med spørgeskemaundersøgelsen var dels et forsøg på at genfinde en socialiseringsbetinget u-kurve blandt de indsatte men også, at kvantificere bestemte aspekter af undersøgelsens kvalitative resultater. Populationen i surveyundersøgelsen omfattede 1647 indsatte fra arresthuse, lukkede såvel som åbne fængsler samt kriminalforsorgens pensioner. Spørgeskemaet blev håndomdelt og indsamlet i januar 2008. En efterfølgende optælling viste en effektiv svarprocent på 49. Analysepopulationen omfattede 803 indsatte overvejende fra de lukkede fængsler. Bortfaldet udgøres for hovedpartens vedkommende af indsatte, der ikke kunne besvare på grund af sproglige barrierer. Derudover fandt nogle indsatte spørgeskemaet for omfangsrigt, hvorfor de undlod at besvare.⁶

Prisonisering er i nærværende undersøgelse operationaliseret med udgangspunkt i en række case, hvor den indsatte fik mulighed for at udtrykke ind- eller ansat solidarisk attitude i forbindelse med afgivelse af sine svar. Casene var formuleret på følgende måde:

Case 1: 'En indsat begår et mindre brud på reglerne i fængslet. En fængselsbetjent som ser, hvad den indsatte gør, skriver rapport om overtrædelsen. Senere snakker to indsatte sammen om det, der skete. En af disse kritiserer betjenten. Den anden indsatte tager betjenten i forsvar og siger, at betjenten som regel er retfærdig, og at han bare har gjort sin pligt. Hvad mener du personligt om, at den indsatte forsvare fængselsbetjenten?'

Case 2: 'De to indsatte Thomas og Michael er venner. Thomas har fået smuglet en mobiltelefon ind i fængslet. Nu har han på fornemmelsen, at fængselsbetjentene har fået mistanke. Han beder Michael opbevare mobiltelefonen for ham i nogle dage. Michael tager mobiltelefonen og gemmer den. Hvad mener du personligt om, at Michael gemmer mobiltelefonen for Thomas?'

Case 3: 'To indsatte planlægger en flugt fra fængslet. De har kun mulighed for at flygte, hvis Søren smugler noget værktøj fra værkstedet ind til dem. Søren smugler værktøj ind til dem. Hvad mener du personligt om, at Søren smugler værktøj ind til de to indsatte?'

Svarmulighederne var baseret på en 5 punkt likert skala omfattende spektret fra helt enig til helt uenig. Skalaen dannede grundlag for inddeling af de indsatte i grupperne lav, medium og højt prisoniseret.

⁶ Omfanget af spørgeskemaet var på 36 A4 sider.

Det kvantitative materiale blev analyseret ved hjælp af flere statistiske metoder. Dels ved hjælp af krydstabuleringer, hvor sammenhænge mellem variable blev testet ved hjælp af Pearsons chi²-test. Der blev også gennemført en multipel logistisk regressionsanalyse, hvilket gør det muligt, at analysere den betingede fordeling af en binær variabel (høj/lav prisonisering) givet en række forskellige faktorer.

I det følgende vil nogle resultater fra undersøgelsen blive præsenteret. Fremstillingen er baseret på en vekselvirkning imellem resultaterne fra den kvalitative og den kvantitative undersøgelse. Præsentationen tager sin begyndelse på tidspunktet for den indsatte ankomst til fængslet, hvor prisoniseringsprocessen initieres for de fleste indsatte.

Prisoniseringsprocessen initiering

Ved ankomsten til fængslet indrulleres en nyindsat formelt til fængselssystemet, hvor personen indledningsvist kropsvisiteres af de modtagende fængselsbetjente og hvor der optages personlige oplysninger om den indsatte til brug for den såkaldte stamrulle. Der udarbejdes ID kort med foto af den indsatte, og som skal fremvises på forlangende af fængselssystemet. Diverse effekter såsom supplerende beklædningsgenstande og andre ejendele inddrages med henblik på undersøgelse og registrering eller opbevaring indtil løsladelse. Samme praksis omfatter kontante pengebeløb, der ligeledes inddrages og indsættes på en konto i fængslets bogholderi. Efter den formelle indrulling bliver den nytilkomne fulgt af fængselsbetjente til det afsnit, hvor den pågældende skal afsone sin frihedsstraf. Adskillige indsatte fortalte i den forbindelse, at fængselssystemet modtog dem, som om de havde været der tidligere, eller også blev de henvist til at spørge medindsatte til råds om forskellige rutiner og procedurer. De indsatte havde derfor indført en modtagelsesprocedure for at sikre at modtagelsen af nytilkomne fungerede adækvat. Den formulerede skrivelse bar betegnelsen *talsmandsvisitationen* og havde følgende ordlyd [sic!]:

1. ”Præsenter sig selv og sig velkommen til.
2. At man kort gennemgår de forskellige sedler, som benyttes (...), så den nye hurtigere kan få sine forhold på plads (besøgstilladelse + ringetilladelse + medbragt til besøg + fuldmagt ved købmandshandel og anmodningsseddel).
3. Sætter dem kort ind i afdelingens virke, afdelingskasse, opvaskeordning, FIG kasse osv.
4. Viser lige den nye rundt på afdelingen.
5. Oplyser om visning af papirer (mest af hensyn til den indsatte selv, da vi ikke ønsker at folk kommer i problemer pga. deres kriminalitets art).”

Punkt 5 om visning af papirer henviser til, at de indsatte ikke ønskede at afsone sammen med politistikkere eller personer, der var dømt for en seksualforbrydelse. De blev i langt de fleste tilfælde bedt om at forlade afsnittet med det samme. Hvis den nytilkomne ikke rettede sig efter anvisningen, henvendte en indsat sig til fængselsbetjentene og udtrykte, at de indsatte ikke kunne garantere for den pågældendes sikkerhed på fængselsafsnittet. Herefter måtte fængselssystemet af sikkerhedsmæssige overvejelser overføre pågældende til et andet fængselsafsnit eller i nogle tilfælde til et helt andet fængsel. Undersøgelsen viste derfor, at de indsatte

havde indført et parallelt visitationssystem på linje med fængslets formelle visitationssystem, hvor de indsatte havde stor indflydelse på, hvem der befandt sig på de forskellige afsnit i fængslet.

Flere indsatte understregede endvidere, at en nytilkommen umiddelbart efter ankomsten skulle præsenteres for nogle væsentlige normer for adfærd blandt de indsatte. En indsat forklarede, hvad disse normer omhandlede:

"Du må ikke stikke og du går ikke ind, og tager en anden mands marked (...) Ellers sidder der nogle folk, og så får du en røvfuld på gårdtur, hvis du blander dig i det. Den er sikker hver gang. Og ikke at snakke med vagterne om noget, der ikke rager vagterne. Ikke at stikke og ikke at blande dig i andre folks forretninger. Du skal i hvert fald heller ikke være pædofil. Du skal ikke være voldtægtsforbryder (...) Der er ikke så mange regler, men de er der, og de er vigtige."

Pointeringen af, at der ikke er så mange regler, formulerer en anden indsat kort og koncist med formuleringen: *"Vi stjæler ikke fra hinanden, vi stikker ikke hinanden, og vi snakker ikke med vagterne."* Denne formulering af adfærdskodeks i et dansk fængsel anno 2007 er ikke forskellig fra den adfærdskodeks, som Clemmer fandt i et amerikansk fængsel i 1930'erne: *"One prisoner shall not rob another (...) don't snitch (...) inmates never talk to guards unless on business"* (Clemmer 1958 [1940]: 155, 154, 153).

Som novice i fængselssamfundet er der selvfølgelig risiko for at komme til at tale over sig til fængselsbetjentene eller få kendskab til forhold, det er bedst ikke at vide noget om. I nogle situationer kan det imidlertid være svært på forhånd at vide, hvad det drejer sig om. På et tidspunkt sad jeg sammen med en indsat i den pågældendes celle på et fængselsafsnit. Den indsatte viste mig nogle kunstneriske genstande, som han havde fremstillet i fængslet. Alt imens han fremviste sine kunstneriske effekter, tog han uventet en mobiltelefon frem og fortalte, hvor han gemte den i cellen.⁷ Jeg udtrykte over for ham, at min opgave i fængslet ikke var at finde telefoner eller gemmesteder, og samtalen om hans kunstproduktion blev genoptaget, som om intet var hændt. Jeg forlod fængslet kl. 21.25, hvor de indsatte blev låst inde i deres celler af fængselsbetjentene, og mødte frem på samme afsnit næste dag kl. 14. Umiddelbart efter min ankomst til det samme fængselsafsnit, begyndte de første indsatte at returnere til afsnittet efter endt arbejdsdag på fængslets arbejdspladser. Den indsatte, der havde vist mig sin mobiletelefon og dens gennemsted aftenen forinden, låste sin celledør op. Han opholdt sig i sin celle et kort øjeblik og gik herefter ud på gangen med en lille gul seddel i sin hånd. I overværelse af flere indsatte udtrykte han højt, at der havde været visitation i hans celle. Jeg tænkte, at mobiltelefonen sikkert var blevet fundet under visitationen, og at han dermed kunne tro, at jeg havde afsløret gemmestedet for fængselsbetjentene. Den indsatte gik leende hen til mig og sagde, at der stod I.A.B. på sedlen. Jeg fik klargjort, at I.A.B. betød 'intet at bemærke', og at mobiltelefonen derfor ikke var blevet fundet. Efterfølgende var jeg klar over, at den indsatte i situationen testede, om jeg havde indberettet mobiltelefonens opbevarelse og gemmested til fængslets ansatte. Et bevis for, at jeg havde indberettet, kunne være,

⁷ Besiddelse af mobiltelefoner i et lukket fængsel er strafbar. Idet genstanden tillige er attraktiv blandt de indsatte, er mobiltelefonen omkostningsfuld at anskaffe i fængslet.

at mobiltelefonen var blevet fundet under visitationen.⁸ Uanset om jeg havde indberettet eller ej, var der sandsynlighed for, at de ansatte ville finde mobiltelefon under deres søgning. Jeg forklarede herefter den indsatte, at jeg fremover ikke ville se, hvor han eller andre indsatte gemte ikke-tilladte genstande. Flere indsatte indtog samme standpunkt og forsøgte på samme måde at undgå at observere hændelser, som de efterfølgende kunne beskyldes for at have 'sladret' om til fængselsbetjentene.

Testen, der vedrørte, om jeg afslørede min viden om mobiltelefonen over for de ansatte, fik den betydning, at en gruppe indsatte besluttede sig for at give mig en indføring i de vigtigste kodekser blandt de indsatte ud fra illustrationen "*De tre vise aber*" – altså ikke se, ikke høre, ikke tale – eller med andre ord: pas dig selv. Det at man ikke taler om andre – sladrer eller stikker – gælder al adfærd blandt medindsatte i fængslet. Dette gælder også, hvis man udsættes for eller overværer, at andre indsatte udsættes for vold eller trusler om vold fra medindsatte. Det følgende eksempel stammer også fra mine feltnoter: 'Jeg spurgte, hvordan den indsatte var faldet, hvorefter den unge forklarede, at vedkommende havde hakket næsen ned i køkkenbordet. Jeg spurgte en anden indsat, der også havde overværet 'faldet', hvordan det var foregået. Denne indsat fremviste et skuespil, hvor han demonstrerede, hvordan ulykken foregik. Tre medindsatte lo højt, imens en fjerde indsat forholdt sig tavs. Den skadelidte skulle tilses af en læge og vendte tilbage til afsnittet efter lidt tid. Han havde en flænge over næseryggen, næsen var opsvulmet, og han havde skrammer på begge kindben. Han fastholdt, at han var gledet i madolie i køkkenet (...) Betjentene sagde herefter, at den skadelidte indsatte var den femte, der i løbet af 14 dage havde 'gledet' og brækket næsen.' En efterfølgende gennemgang af fængslets officielle registreringer af vold viste, at sagen ikke var registreret som vold imellem de indsatte ligesom andre hændelser af tilsvarende karakter heller ikke var registreret som vold. Mørketallet i forhold til den registrerede vold og trusler om vold imellem de indsatte er derfor stort.

De indsatte fortalte i forlængelse af deres oplevelser med vold og trusler om vold, at de havde en oplevelse af, at grænser for acceptabel adfærd og reaktioner på vold og trusler flyttede sig i løbet af afsoningen. Deres erfaring var derfor, at de reagerede mindre på uretfærdigheder og overgreb i takt med at afsoningstiden gik. Dette tyder på, at prisonisering også omfatter en forråelsesproces, hvor den indsatte så at sige forhærdes følelsesmæssigt i løbet af afsoningen.

Oppositionelle normer 'os og dem'

Prisonisering omfatter altså, at man ikke sladrer til fængselssystemet om andre indsatte, og at de indsatte derfor overvejende holder sig for sig selv ud fra devisen 'pas dig selv'. I forlængelse heraf er et resultat fra den kvalitative studie endvidere, at det sjældent blev observeret, at indsatte samtalte med fængselsbetjentene. På flere afsnit var der ligefrem tale om to afgrænsede områder – der selvfølgelig ikke var fysisk afgrænset – men hvor der alligevel var en mærkbar grænse, der blev tydelig, når man overskred den grænse. Disse områder betegnede jeg som 'betjentland og fangeland'. Ligesom de indsatte altid reagerede, når fængselsbetjentene overtrådte den imaginære grænse – tæt ved fængselsbetjentenes kontor og dermed bevægede sig

⁸ Hvis jeg havde angivet den pågældende indsatte, var han blevet idømt en disciplinærstraf, og mobiltelefonen var blevet konfiskeret, hvorfor han også havde lidt økonomisk tab.

ind i 'fangeland' – var det også sådan, at medindsatte interesseret fulgte med, når en indsat krydsede den imaginære grænse og bevægede sig ind i 'betjentland' – altså ved fængselsbetjentenes kontor. Det forekom dog ikke så tit, og som en indsat forklarede det: *"Jeg går aldrig ind på kontoret andet end for at hente min post."* Distancen mellem ind- og ansatte beskrev en anden indsat på følgende måde: *"De skal passe sig selv, og vi skal passe os selv."* Talrige eksempler illustrerede det samme – indsatte og fængselsbetjente havde sjældent længerevarende samtalekontakt med hinanden. Hvis de havde det, medførte det ofte mistro i fængselssamfundet – en mistro forbundet med, om den indsatte sladrede om andre, eller om fængselsbetjenten udleverede fortrolige oplysninger om andre indsatte.

Et spørgsmål fra spørgeskemaundersøgelsen vedrører, hvor ofte de indsatte samtaler med fængselsbetjentene i længere tid end 10 minutter. Opgørelsen viser, at mere end halvdelen (53 pct.) af de indsatte i svarpopulationen (803 personer) samtaler én gang om måneden eller mindre med fængselsbetjentene i længere tid end 10 minutter. Spørgsmålet er imidlertid, om de indsatte ønsker mere kontakt med fængselsbetjentene, eller om de finder omfanget af kontakt passende. En opgørelse af denne problemstilling viser, at fire ud af ti indsatte – nemlig 39 pct. efterspørger mere social kontakt med fængselsbetjentene.

Indsattes opretholdelse af 'os-dem' i fængselssamfundet kan imidlertid også betragtes som indikator på høj prisonisering. Følgende episode blev overværet på et fællesskabsafsnit: En indsat stod midt på gangen med skrævende ben. Han stod med ryggen til 'fangeland' og med fronten ganske få meter fra grænsen til 'betjentland'. Han havde blottet sin overkrop og viste på denne måde sin rigt tatoverede ryg frem til de øvrige indsatte. Den ene arm var bøjet, og han holdt en mobiltelefon op til sit øre. Posituren medførte, at hans overarmsbiceps fremstod udspændt. Han blev stående i samme position, imens han samtalte i mobiltelefonen, og virkede uanfægtet af, om fængselsbetjentene kunne vise sig på gangen hvert øjeblik og afsløre ham i hans forehavende.'

Hans adfærd signalerede, at han ikke respekterede hverken fængslets regelsæt eller fængselsbetjentene som gruppe. Han behøvede ikke udtrykke dette verbalt. Styrkeprøven i forhold til at kunne udvise mandsmod i situationen signalerede, at han var imod fængselssystemet. Ved at stille sig med ryggen til samtlige indsatte på afsnittet signalerede han endvidere, at han heller ikke var bange for nogen af de øvrige indsatte. Hans blottede overkrop kunne på den ene side vidne om sårbarhed, men de gotiske bogstaver og symboler indgraveret på hans brede ryg indikerede, at han var en del af en større sammenhæng uden for fængslets mure. Hans adfærd understregede således, at han placerede sig som en styrende faktor i forhold til fængselsbetjentene, men også i forhold til de indsatte som gruppe betragtet. Situationen illustrerer således både positionering, magt og hierarki i fængselssamfundet og derudover fremstår den indsatte oppositionel og dermed prisoniseret. Det kan imidlertid være vanskeligt at sige noget entydigt om kausaliteten i indsattes opretholdelse af 'os-dem' og niveauet af prisonisering, idet opretholdelsen af 'os-dem' ligeså vel kan være et aspekt af prisonisering som et resultat af selve prisoniseringsprocessen.

Faktorer af betydning for prisoniseringsniveauet

Den gennemførte logistiske regressionsanalyse er funderet i en beregning af, hvilke faktorer der har størst betydning for prisoniseringsniveauet. Den logistiske regressionsmodel indeholdt som udgangspunkt 18 forskellige variable, der omfattede såvel demografiske oplysninger om den indsatte såsom køn, alder og etnicitet. Andre variable omfattede oplysninger om kriminalitet og tidligere straffe. En række variable omfattede strukturelt betingede oplysninger såsom fængselsregime, afdelingstype og straflængde. Som binær afhængig variabel anvendtes oplysninger om høj/lav prisonisering. Analysen viste efterfølgende, at fem variable havde signifikant betydning for prisoniseringsniveauet. (1) *Køn* havde betydning, hvor en sammenligning mellem mænd og kvinder viste, at kvinder har en mindre sandsynlighed for at være højt prisoniseret. (2) *Alder* havde betydning, idet sandsynligheden for høj prisonisering var proportionalt faldende med stigende alder. (3) *Antal tidligere afsoninger* havde betydning for prisoniseringsniveauet, hvor sandsynligheden for høj prisonisering var tre gange så stor, hvis pågældende havde været fængslet mere end fem gange tidligere. (4) *Kriminalitet* havde ligeledes indflydelse på prisoniseringsniveauet, hvor indsatte dømt for narkotikakriminalitet havde en større sandsynlighed for høj prisonisering sammenlignet med indsatte dømt for drab eller en seksualforbrydelse. Et væsentligt resultat var, at variabelen (5) *afsoningstiden gennemført* havde signifikant sammenhæng med prisoniseringsniveauet på den måde, at sandsynligheden for høj prisonisering var stigende efter 6 måneders indsættelse. Analysen viste imidlertid, at der ikke forekom nogen automatisk afprisonisering umiddelbart forud for løsladelsen. Det blev derfor ikke fundet en socialiseringsbetinget u-kurve. Men idet selve variabelen *afsoningstiden gennemført* blev i modellen indikerer det, at fængselsindsættelse som selvstændig faktor initierer en prisoniseringsproces. Det tyder derfor på, at der ikke alene er tale om oppositionelle normer, der importeres til fængselssamfundet, men at disse normer opstår af fængselssamfundet.

Afsluttende kommentarer

Prisonisering som tilstand kan opfattes både positivt som negativt. I forhold til de indsattes verden er prisonisering overvejende positivt, idet prisonisering kan ses som en overlevelsesmekanisme, der for den enkelte indsatte umiddelbart kan gøre fængselsopholdet mindre uudholdeligt, idet prisonisering sikrer inklusion i de indsattes fællesskab. Set i forhold til fængselssystemet og det omgivende samfund er prisonisering imidlertid problematisk og medfører nogle klare implikationer, fordi der er tale om en oppositionel adfærd i forhold til det konventionelle samfund. Undersøgelsen har vist, at prisonisering er nært relateret til kriminel orientering, og der er således grund til at antage, at den prisonisering, der for indsatte som helhed er forbundet med at blive placeret i et fængsel, øger risikoen for senere kriminalitet.

Et væsentligt resultat fra undersøgelsen er ligeledes, at fængselsopholdet initierer en forråelsesproces, hvor de indsattes personlige grænser for acceptabel adfærd flyttes i løbet af afsoningen. Indsatte reagerer mindre på overgreb og nedværdigende behandling af andre i takt med at afsoningstiden skrider frem. Alternativet til prisonisering og den hermed forbundne øgede kriminelle orientering og forråelse er undladelse af frihedsberøvelse. Som konsekvens heraf bør der i højere grad anvendes alternative former for straf fx ikke-frihedsberøvende foranstaltninger såsom samfundstjeneste eller betingede domme. Hvis straffen er frihedsberøvelse kan der

være tale om brug af eksempelvis elektronisk fodlænke eller placering på institutioner, hvor personmiljøet er udtyndet med andre personer end dømte.

Denne studie efterlader nye spørgsmål, der trænger til yderligere udforskning. Herunder er der spørgsmålet om kausalitet, hvor det kan være vanskeligt at afgøre om en bestemt adfærd er udtryk for prisonisering eller om adfærden er et resultat af prisonisering. En måde problemet med kausalitet kan overkommes på, er ved at følge den samme gruppe indsatte i løbet af indsættelsen og gentage målinger af prisonisering i løbet af indsættelsen i stedet for som denne studie, der er gennemført som en tværsnitsundersøgelse.

Litteratur

Bondeson, Ulla (1968), "Argot Knowledge as an Indicator of Criminal socialization" i *Scandinavian Studies in Criminology, Vol. 2*, pp. 73-105, Oslo.

Bondeson, Ulla (1989), *Prisoners in Prison Societies*. Transaction Publishers, USA.

Clemmer, Donald, (1958 [1940]), *The Prison Community*, Holt, Reinhardt and Winston, New York.

Cline, Hugh & Wheeler, Stanton (1968), "The Determinants of Normative Patterns in Correctional Institutions" i *Scandinavian Studies in Criminology, Vol. 2*, pp. 173-184, Oslo.

Fridhov, Inger Marie (1994), *Nordisk fængselsforskning – ikke helt fraværende*, Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi, Oslo.

Hawkins, Glenn (1979), *The Prison – policy and practice*, University of Chicago Press, Chicago.

Minke, Kjær Linda (2010), *Fængslets indre liv*, Ph.d. afhandling, Det Juridiske Fakultet, Københavns universitet.

Ramirez, John (1984), "Prisonization, staff and inmates – Is it really about Us versus Them?" i *Criminal Justice and Behavior, Vol. 11, No. 4*. pp. 423-460.

Walters, Glenn D. (2003), "Changes in Criminal Thinking and Identity in Novice and Experienced Inmates: Prisonization Revisited" i *Criminal Justice and Behaviour 2003, Vol. 30*.

Open prisons – will they last?

Abstract

Will the Danish open prison have a job to fulfill in the future? A cornerstone for decades, this institution could be squeezed out by alternatives to imprisonment on one side, increased use of closed prison and more punitive rules on the other side. Still, a Foucauldian perspective points to the open prison making the prisoner survey and control himself in a way the closed prison does not entail. This matches a general development in society and may support the open prisons existence and position.

Even if prison rules have become stricter, the open prison still lives up to its name. However, what should be its role in the future? Unfortunately, actual documentation to lean on for a research-based recommendation is lacking. A strong hypothesis is that the open prison is less detrimental to inmates than the closed setting. Accordingly, further research is suggested on certain issues. However, if the above hypothesis is correct and open prisons are to be furthered the communication of knowledge from existing research may be more important than recommendations of future research. At the individual level, punitiveness is related to attribution of crime; research and researchers have an important role in explaining the often counter-intuitive messages of criminology.

Introduction

Scandinavian countries are known for using more lenient punishment and having more humane prison conditions than other countries. Denmark even sends by far the largest amount of prisoners to open prisons; most of them as open as to be without ring walls and fences.

This cornerstone in the Danish prison system may be at threat in coming years. On the one hand, alternatives to imprisonment is used to a much larger extent than earlier – with the result that some of the usual ‘customers’ are now subject to community sanctions or electronic monitoring. On the other hand, increased punitiveness may lead to the open prison becoming a parenthesis rather than a cornerstone.

Therefore it is relevant to ask the following questions: Will the open prison have a job to fulfill in the future? Should it have a job to fulfill? And finally, what role is relevant for research and researchers in relation to the position of the Danish open prison?

I hypothesize that while increased use of alternatives to imprisonment as well as increased punitiveness pose threats to the open prison, the institution will still have an important role to play in the Danish prison system.

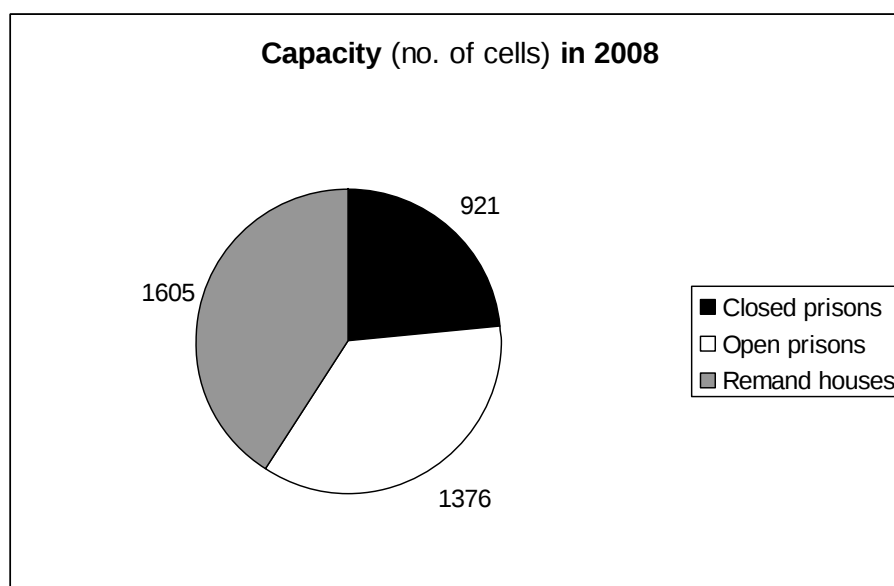
This paper first gives an overview of the use of open prisons in Denmark. Then follows a discussion of future threats and opportunities and finally of the role of research in relation to the use of open and closed prisons.

The use of open prisons in Denmark

Open prisons have been in use in Denmark since 1943, at first as a solution to a need for more capacity during and after WWII. From 1947 open prisons were established as permanent institutions, inspired by Sweden. Precursor to the open prisons were already found in 1933 in the 'work house' and 'youth prisons' established with the penal code of 1933 (Clausen 2010, Bendtson 2009).

Today, the open prison constitutes a cornerstone in the Danish prison system and most prisoners serve their sentence there. The main rule when placing a prisoner is that he should go to open prison. Closed prison should only be used for those with very long sentences (thus at risk for escape) and those who are not able to deal with life in open prison. 'Very long sentences' has up to now meant five years, but may be increased soon (Justitsministeriet 2011). 'Not able to deal with' means for instance that the prisoner has escaped from open prison, has taken part in altercations or is at risk of violence.

A glance at the distribution of prison cells on open prisons, closed prisons and remand houses (pre-trial prisons where conditions are rather similar to those in closed prison) may lead to the thought that not that many serve their sentence in an open prison:



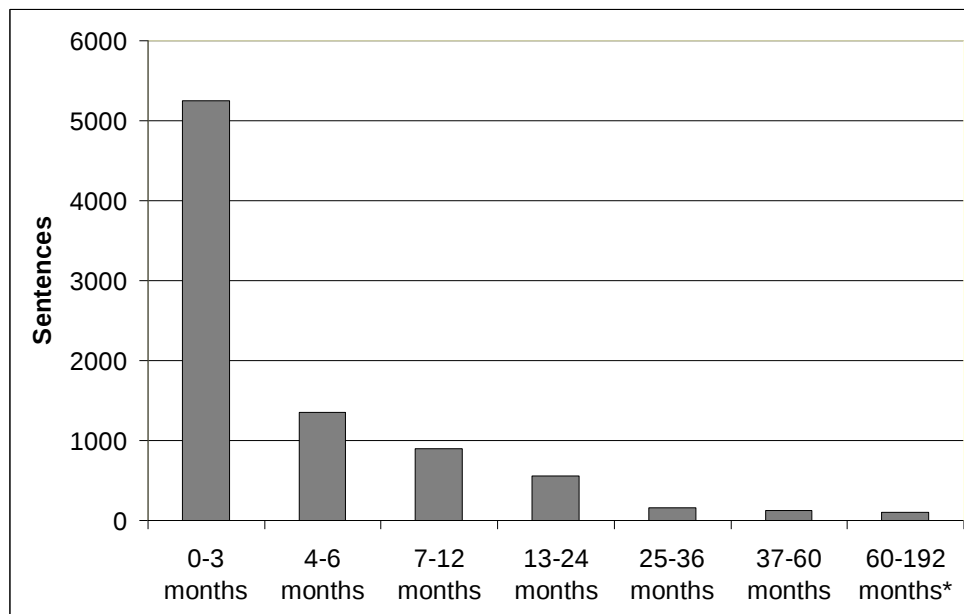
Graph 1. Capacity in 2008. Source: Kriminalforsorgen 2009a.

Only 35% of cells were in open prisons on a day in 2008¹; so, does the main rule of people going to open prison have any effect of prison management?

¹ Some sections in the open prisons are flexible and sometimes used under custodial rules rather than the open prison regime.

The distribution of cells on one given day does not give an accurate picture of their use; this is due to the very different length of sentences given. The prisoner who has a long sentence may occupy the same cell for a year; the neighboring cell could be used by as many as 52 different prisoners, if these all had the shortest sentence possible, that of 7 days. As longer sentences are mostly served in closed prisons, it follows that cells in open prisons are used by a much larger number of prisoners than do closed prisons.

Unfortunately, it is not possible to extract statistics from the Prison Service Database that accurately picture the amount of individuals in closed and open prisons over a year. Data can be extracted on the number of sentences, of admissions and of cells, whereas it is more difficult, datawise, to follow the individual. Still, the below graph gives an impression of the amount of short sentences used in Denmark; it is evident that only very few sentences are above 5 years. Even though prisoners may serve more sentences at one time (thus going to closed prison if the total length of sentences is above five years), by far the most prisoners go to open prison.



*Graph 2. Sentences said by courts in 2008. Source: Kriminalforsorgen 2009b. *The bar '60-192 months' (5-16 years) includes sentences to imprisonment for life. In 2008, one life sentence was said.*

Apart from those who go directly to open prison from the first day of serving their sentence, many prisoners spend the last part of their sentence in open prison. They do not make up the bulk of the open prison population, contrary to popular belief. Another popular belief has it that only people with lesser crimes stay in the open environment. This is also wrong - one can go to open prison with almost any kind of sentence; as long as one lives up to the general requirements of not having a very long sentence ahead and being able to deal with the rules and circumstances of open prison.

The open prison regime

Open prisons differ from closed prisons in a number of respects, but the physical layout may make the biggest impression on the outsider. Located in picturesque

countryside areas, most open prisons are beautiful places to arrive at - and most are without a general fence. Facilities are generally welcoming, one-story buildings that make a newcomer think of a Scandinavian folk high school. In contrast to the closed prisons, there often are large green areas for e.g. sports.

For the prisoner, however, it may matter more that the internal rules as well as the rules regarding prisoners' interaction with the outside society are much more lenient than in a closed prison. One has to stay within the invisible borders of the prison, but it is easier to get permission to leaves. Visits from family members are more comfortable than in the closed setting and rules regarding daily life in the ward are more lenient as well.

Like other prisons, the open prisons adhere to the principle of normalization – but the principle is more easily implemented in the open setting. The philosophy is as follows: Imprisonment harms people and makes them susceptible to do more crime. Therefore, conditions inside prison should be normalized, i.e. life inside should be as much like life outside as possible. Normalization entails the following conditions for prisoners serving a sentence:

- Wards are furnished with fully-equipped kitchens, where inmates cook their own food, morning and night. For lunch, inmates make a lunch pack to bring to their work place, as do most Danes on the outside.
- Among the kitchen equipment is a full set of cooking knives. In flexible use wards there is a precaution, though: the top of the knife has been manipulated to avoid it being used as a weapon. Also, the knife may be fastened to the wall with a cable.
- Groceries for cooking are bought in a store on the prison grounds. In some cases, shopping takes place in a nearby town. In this case, inmates make up a joint grocery list, and a few inmates with leave permission go to town to do the shopping.
- Inmates receive a weekly allowance to use for food and other necessities. On top of this comes wages. All in all, the allowance and the wages sum up to the equivalent of the lowest social welfare subsidy.
- Inmates wear their own, private clothes and wash these themselves in the wards' washing machine. To a certain extent they may bring private belongings to prison.
- All prisoners serving a sentence are obliged to work in prison, though they may study or receive treatment instead. The work week has the same length as in the surrounding society, 37 hours.

Not everything is normalized, though. Transportable cell phones are not allowed. People who are retirees in the outside society have to work in prison. Prisoners work the whole year (excluding national holidays) and have no vacation, whereas most adult Danes enjoy five or six weeks of paid holiday. Prices in the prison store are higher than in the surrounding society.

Future threats and opportunities

Having described the use of the open prison, this section will discuss threats and opportunities in relation to its use in Denmark; first in relation to developments in the use of alternatives to imprisonment and the increased use of closed prison; then in relation to more general developments in penal policy in Denmark and abroad; finally in relation to the object of punishment.

Developments in the use of alternatives to prison and the use of closed prison

While open prisons still receive by far the largest amount of prisoners, the most resourceful and the least resourceful of their population are increasingly going to other institutions. This is in comparison to the situation ten or twenty years ago.

Among the resourceful prisoners, community sanctions and electronic monitoring take a lump of former open prison clients. This can be expected to have a most positive impact on said clients as they avoid some of the negative effects of imprisonment.

The least resourceful prisoners instead go increasingly to closed prison which may have to do with the following factors:

- Longer sentences, meaning that more people have to start their stay in closed prison rather than open prison.
- Gang-related crime, as all gang-related prisoners go to special wards in closed prisons. On top of this, the last few years have seen an upsurge in gang-related violence and a change in the general policy in the criminal justice system towards those related to gangs. According to a Danish tabloid, the Danish Police has now set a target of having 250 gang-related prisoners at a given time (Politiet får...). This naturally impacts the use of prison cells.
- Prisoners who are to be extradited after their sentence automatically go to closed prison, no matter the length of their sentence.
- More prisoners are seen as unfit for open prison. This tendency can also be seen in the increased number of denials of parole – the percentage of denials going from 21% in 2001 to 28% in 2009 (Kriminalforsorgen 2010:64). Even if the largest amount of denials were found in open prisons (646 or 27% of all paroles), the impact can be expected to be greatest in closed prisons, where a denied parole would typically be related to a much longer sentence (272 or 52% of all paroles in closed prison). Løppenthin (2011) has demonstrated that the increase in denials of parole is not related to a general deterioration of inmates' resources. Rather, a change in administrative practice combined with an upsurge in gangs (whose members go to specific wards in closed prison) have led to the higher number of denials.

As a consequence, open prisons experience that their clientele is changing to contain less very resourceful inmates. At the same time, a number of formerly potential

clients are instead going to closed prison – the use of capacity is shifting to the ‘advantage’ of closed prisons. Indeed, the open prison could be threatened.

General developments in penal policy

Rhetorics as well as actual policy has changed in the direction of increased punitiveness in the last 15 years, as Balvig already demonstrated in 2004. The following years have seen further increases in the length of sentences, introduction of random drug testing in prisons, increased security measures etc. etc.

The regime changes make it relevant to ask: do open prisons actually live up to their name anymore? In the early 1980s, the local bus went through the State Prison of Sdr. Omme on its 80 km route through Jutland. The bus would drive the length of the prison wards, making it possible for inmates to get on the bus and for outsider (e.g. prisoners’ visitors) to get off. When this arrangement stopped, it was on the initiative of the transportation company, not of the prison for whom the bus route had been most practical (Birk 2011) – even if an escape-seeking prisoner could just go take the bus out of prison. In the same way, an outsider in a car could easily go through the prison, whether as a ‘tourist’ (to see what a prison looks like – and not welcomed by the prison!), in order to drop off contraband or to help a prisoner escape. Today open prisons are very different, not just because through-traffic is hindered in the Sdr. Omme prison today. Certain wards will have fences and other kinds of perimeter security and there are high and all-encompassing fences round two open prisons. Random urine testing takes place, like in the closed prisons – and prisoners are allowed to bring fewer kinds of personal belongings with them to prison.

On the other hand, many other kinds of rules have become more lenient than in earlier decades. Most importantly, the principle of normalization and the practice of self-administration were introduced in the early 1990s. Also, it would still be possible to leave some open prisons by simply walking away – though one would probably be apprehended quite soon. So, open prisons definitely do live up to their name, and the last twenty years’ changes have gone in both the more punitive and the less punitive direction.

On a more general level, the increase in punitiveness remains a threat to the use of open prisons. In the 1990s, the penal code was changed 22 times (“Straffen skærpes...”) and from 2002 to 2010, sentences were raised 47 times (“Regeringen har hævet...”). Politicians from the government and their supporting party have stated a number of times that the level is now ok, *but* for a few areas, where a higher punishment should be put in place. This has been the situation for some time, which leads to the thought that Denmark has not seen the last increase in punitiveness – whether in the form of longer sentences or of harsher conditions inside prison. Of course, one could expect lessons from the USA to have an impact on the public and decision makers – however, Danish decision makers did not learn from their American counterparts when using the Philadelphia and Auburn systems as models for the state prisons in Vridsløselille and Horsens more than a century ago.

While a change of color of government is possible, this should not lead to the expectation that punitiveness will be rolled back. As demonstrated by Balvig (2004), government color is not necessarily related to punitiveness. Instead, bottom-up factors regarding “the crisis of the welfare state, estrangement and individualization” (2004: 182) are important drivers for punitiveness. These factors have not

diminished in importance since 2004 and the bottom-up perspective has become even more salient.

As such, one can expect an increase in punitiveness in Denmark in coming years – a very relevant threat to the role of the open prison. Though of course, the prediction in the late 1960s was that imprisonment would decline...

The object of punishment

Foucault (1977) analyzed the birth of the modern prison and coined the term ‘normalization’ – a different kind of normalization than the principle in use in the Danish Prison and Probation Service. Foucault’s concept of normalization relates to the role of the prison along with other institutions in shaping the individual into a productive and efficient societal unit. The prison is but one of these institutions, which also count hospitals, schools and the army.

The open prison described earlier in this paper is a far cry from the discipline described by Foucault. The prison service principle is not (on the surface) about normalizing the individual; instead it aims at normalizing the conditions inside prison.

Foucault described a change from physical punishment aiming at the body to imprisonment aiming at the offender’s soul. Has the object of punishment changed in recent years?

First, the open prison functions on the backdrop of closed prisons – the threat of closed prison is one of the reasons why prisoners stay behind the invisible border of the open prison. Maximum security wards are still at the end of the normalization spectrum.

Second, Foucault focused on institutions exercising discipline over the body in order to discipline the mind. This is very much what goes on in the open prison: the inmate conducts his own surveillance and discipline. The motivation to leave the prison is constant, 24/7. Also, he is normally physically able to leave the prison, in contrast to many patients in hospital beds who will also have an interest in staying in the hospital. The open prison inmate is in a very different position than in closed prison, where he may dream and fantasize of escape without trying – or even without using the possibilities offered, as when most inmates chose to stay inside the walls of the Danish closed prison of Vridsløselille in 1993, when a bulldozer went through the prison wall.

Self-discipline is a muscle that will be flexed and developed a lot during a prison sentence in open prison, where freedom is in constant view and no alarm is attached to the leg as in electronic monitoring. In a way, the open prison exerts not only normalization unto the prisoner, but self-management. The inmate self-manages, not just when he decides not to cross the invisible line. He cooks his own food and he goes to work or receives treatment or education.

This is interesting seen in relation to the needs on the job market in the information society. This society cannot make do with the streamlined machine-like individuals of the industrial age. Other skills are needed and therefore shaped by institutions. The streamlined machines demanded much guidance and instruction and the time for this is not in supply in today’s information society. Moreover, yesterday’s streamlined

humans developed a lot of resource-demanding defects. They smoked and drank alcohol, developing illness and cluttering up hospitals. They are not efficient today.

The open prison inmate can be interpreted as one that prepares himself to become or continue as an efficient production unit. His society does not allow him to stay out of circulation for a long time, or to hang around as superfluous fat. If it does, it is to serve as a warning for other citizens.

If the above interpretation of the open prison is valid, and the institution expresses a refinement of punishment, open prisons should in fact be strengthened in the coming years. Following Foucault, however, needs on the labor market can be expected to be decisive in whether open prisons will have this role. If potential prison clients are not needed on the labor market, another great confinement can be expected.

The role of research

Summing up, open prisons face a number of threats to their cornerstone position in the Danish criminal justice system. Changes in penal policy, in prison policy and in administrative practice may lead to actual open prisons occupying a minor role in the future. Since 2004, Balvig's prediction of increased punitiveness in Denmark has been confirmed, even if it remains to be seen whether his expectation of a continuation under a differently colored government is valid. On the other hand, the increasing need and demand for citizens to self-manage may point to a strengthening of the open prison. Here, inmates are to govern and control themselves, not just from escaping but also in their general self-maintenance.

Considering these possible routes for the open prison – what may be the role of research and researchers? Should the open prison be recommended?

Sadly, the extraordinary Danish use of open prisons has not been an object of research. This should be seen in relation to the rather small amount of Danish research in prisons and probation – even if there has been quite an upsurge in recent years.

In the absence of actual research on open prisons, one might expect researchers to recommend the use of open prisons (in contrast to the closed prison). This would be based on the hypothesis that the more lenient rules and conditions in open prison would lessen the negative effects of imprisonment.

The open prison lessening the negative effects is however a *hypothesis*, which has not been tested in research. The testimony of inmates and staff makes the hypothesis salient; still, a recent account by an open prison inmate (Pedersen 2009) points the attention to the effect of the loss of autonomy encountered even in open prison. His book was written on the backdrop of experience from open prison only, so it does not give the opportunity to compare between open and closed conditions.

Also, a survey carried out by Minke (2010) showed that the level of prisonization was not lower in open prisons, as one might have expected. As Minkes research focused on closed prisons and as her fieldwork was done in one of these, we do not know why this was the case or in what respects prisonization in the closed setting differed from the open setting.

Minkes earlier research (2006) on a specific halfway house has shown the advantages of the Skejby institution to other halfway houses; the Skejby method involves mixing inmates with ordinary young citizens with a non-criminal background. Considering

this research, one of the earlier mentioned threats to the open prison becomes very real. As more sentenced people get the opportunity of an alternative to imprisonment, the open prison population can be expected to be characterized less by resourceful citizens and more by people with lower socio-economic status and higher degree of previous criminal involvement. If the salient factor in the Skejby model is mixing people with the less criminally involved, it is most unfortunate if the open prison population becomes less advantaged in general. This does not mean that the use of alternatives to imprisonment should be lessened; however, there may be an effect on the remaining prison population.

More research needed, of course

Should open prisons remain a cornerstone in the Danish prison system? An answer to this question would depend on the use of alternatives and closed prisons. Open prison should not be used instead of alternatives. Open prisons are probably better (less detrimental) than closed prisons, but actual research documentation is lacking.

As usual, “more research!” is one thing to recommend, then. A number of areas would be important to look into, both to gain more knowledge in the field and to create a basis for decision making in both the political and the administrative sphere.

First, more knowledge would be welcome on the negative effects of different elements of prison regimes. As stated above, we may hypothesize that open prisons have less negative (and maybe even more positive) effects on prisoners than closed regimes. However, we do not know whether research would support this hypothesis. Though it would be tempting to do direct comparisons between open and closed regimes, the question is whether this kind of research would be the most useful one. As a myriad of different regimes and treatment opportunities have surfaced (at least in the Danish setting), it could be more useful to try and describe what *elements* of prison regimes are the most important as to effects on prisoners. Here, the interaction between staff and inmates would probably have a lot to say. The hypothesized lessened negative effects of imprisonment in open prison may be related to the possibility to leave the prison; they could also be related to a different climate between staff and inmates. Finally, it is possible that an easier escape from prison has an effect on the interaction between staff and inmates. The closed prison very much resembles a monopoly, where management and staff have less interest in listening to their customers (Hirschman 1970); the open prison more resembles an organization with competitors in that it is easier for their clients to choose the ‘exit’-option. Following Hirschman’s argument, the open prison could create a more beneficial working environment between prisoners and staff due to the easier access to escape or to stay away from prison after a leave. So, research on the effects of different elements and degrees of imprisonment would be welcome, possibly with weight on prisoner-staff interaction, prisoner autonomy and prisonization.

Second, Denmark fares well in international comparisons of imprisonment rates, but the question is whether the normally used measures give an accurate picture of punitiveness. As Denmark uses short prison sentences extensively, the picture created of Denmark could be overly cheerful. How would Denmark fare compared to other Western democracies if one uses alternative measures, for instance the percentage of the population who have been imprisoned in the last five years? Also, what is the effect of the extensive use of short sentences? On the one hand, one would expect it to have less negative effects for the individual and for society than if the

same individual received long sentences. On the other hand, it may be that in other countries the same individual would not go to prison at all. What is the effect of the use of short sentences on the individuals and on the Danish society?

Third, in a time where much political focus has a more or less nationalistic angle, recent research (Pratt 2008a and b, Ugelvik & Dullum (forthcoming)) in 'Scandinavianness' in criminal justice will have an important role to play. How are prison regimes and sentencing policies related to Scandinavian culture? How is the development in recent years related to Scandinavian traditions and to the traditions of and developments in other countries? What may be future expressions of 'Scandinavianness' in Criminal Justice?

Other roles for researchers

Even if research on the above themes were initiated, it would take years before the evidence was available and could be used in decision making. When that finally happened... it is very possible that the research would be overlooked in decision making processes. Publishing a report does not make it half the way to results being put to use – by others than researchers and students.

Researchers and those using research had well try other routes if they want to influence the political agenda as well as administrative routines.

One question is whether research is today delivered to the public, to media and to politicians in ways that are actually tailored to make them take in crucial messages. Research mostly takes on a rational and logic angle – whereas in politics and the media, emotions may be the key to getting a message through; especially in a field like criminology.

Also, researchers relate individuals' level of punitiveness to their attribution style (Sargent 2004, Unnever & Cullen 2009), i.e. how they perceive why people commit crime. Hypothesizing that open prisons ought to be promoted in relation to closed prison, it is possible that one could work to enhance the level of empathetic identification with prisoners.

Finally, if Denmark increases punitiveness in coming years, large costs are on the way to the national budget. Increased sentences would mean increased need for capacity and staff; staff accounts for around 70% of the Prison and Probation Service budget and most of these costs are for uniformed staff. Also, staff costs are the lowest in open prisons, meaning that extended use of closed prisons would greatly increase costs. A projection of costs in realistic scenarios, compared to alternative use of the same funds and possible effects hereof in crime prevention may convince some of the members of the public and of political parties that do not today see a danger in increased punitiveness.

In an analysis of developments in prison populations, von Hofer wrote that "The increase in Holland, the decrease in Finland and the long stability in Sweden were made possible because no strong political opposition challenged the course of events" (2003: 33). The similar point was made by Gould regarding the ban on buying sex in Sweden from 1999; the ban was possible because of the lack of liberal opposition (2001: 453). Researchers are not to act like politicians at all; that would be an unfortunate mix of roles. Knowledge from researchers, however, may be an

important component when citizens and politicians make up their mind on a subject. Getting knowledge through may be necessary to the existence of diversity of opinion, and with that, opposition.

References

- Balvig, Flemming (2004): When Law and Order Returned to Denmark. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, Vol 5, pp 167–187.
- Birk, Jens Okkels (2011), telephone conversation with the former prison warden.
- Bendtson, Peer (2009): *De åbne fængsler. Et bevidst valg eller en tilfældighed*. Afgangsprojekt på diplomuddannelsen i kriminologi, 2009. Unpublished. In Danish.
- Clausen, Susanne (2010): De åbne fængslers historie. *Bladet Kriminalforsorgen* nr. 3, marts 2010. Direktoratet for Kriminalforsorgen. In Danish.
- Foucault, Michel (1977): *Discipline and Punish. The Birth of the Prison*. New York: Random House. Reprint 1995.
- Gould, Arthur (2001): The Criminalisation of Buying Sex: the Politics of Prostitution in Sweden. *Journal of Social Policy*, vol. 30, no. 3, 437–456
- Hirschman, Albert O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Justitsministeriet (2011): *Pressemeddelelse: Nye tiltag skal lette pres på fængslerne. mandag d. 21. februar 2011*. København. In Danish.
- Kriminalforsorgen (2010): *Statistik 2009*. København: Direktoratet for Kriminalforsorgen. In Danish
- Kriminalforsorgen (2009a): *Statistik 2008*. København: Direktoratet for Kriminalforsorgen. In Danish.
- Kriminalforsorgen (2009b): Personal correspondence. In Danish.
- Løppenthin, Niels (2011): Er indsatte i danske fængsler blevet mere belastede? En analyse af udviklingen i antallet af afslag på prøveløsladelse fra 2000 til 2010. Afgangsprojekt på Diplomuddannelsen i Kriminologi 2011. Juridisk fakultet, Københavns Universitet. In Danish. Unpublished.
- Minke, Linda Kjær (2006): *Skejby-modellen. Et socialt eksperiment om udtynding af kriminelle. En kvalitativ og kvantitativ evaluering*. Justitsministeriet. In Danish.
- Minke, Linda Kjær (2010): *Fængslets indre liv – med særlig fokus på fængselskultur og prisonisering blandt indsatte*. PhD-afhandling, Københavns Universitet. In Danish.

- Pedersen, Klaus Riskær (2009): *Ankomsten*. København: Gyldendal Fakta. In Danish.
- Pratt, John (2008a): Scandinavian Exceptionalism in an Era of Penal Excess. Part 1: The Nature and Roots of Scandinavian Exceptionalism. *British Journal of Criminology*, vol. 48, page 119 – 137.
- Pratt, John (2008b): Scandinavian Exceptionalism in an Era of Penal Excess. Part II: Does Scandinavian Exceptionalism Have a Future? *British Journal of Criminology*, vol. 48, pp. 275 – 292. 2008.
- “Politiet får fangstkvoter på bander”. Article in the tabloid EkstraBladet on March 27, 2011, link: <http://ekstrabladet.dk/112/article1526693.ece>. Last accessed on April 25, 2011. In Danish.
- “Regeringen har hævet straffene 47 gange siden 2002”. Article in the newspaper Kristeligt Dagblad, July 29 2010. Link: <http://www.kristeligt-dagblad.dk/artikel/-375221:Danmark--Regeringen-har-haevet-straffene-47-gange-siden-2002>. Last accessed on April 25, 2011. In Danish.
- Sargent, Michael J. (2004): Less Thought, More Punishment: Need for Cognition Predicts Support for Punitive Responses to Crime. *Personality and Social Psychology Bulletin*, vol. 30, p. 1485.
- “Straffen skærpes, kriminaliteten er den same”, article in the newspaper Information. Link: <http://www.information.dk/162084>. Last accessed on April 25, 2011. In Danish.
- Ugelvik, Thomas & Jane Dullum (eds., forthcoming): *Nordic prison practice and policy – exceptional or not? Exploring penal exceptionalism in the Nordic context*. London: Routledge.
- Unnever & Cullen (2009): Empathetic identification and punitiveness. A middle-range theory of individual differences. *Theoretical Criminology*, vol. 13, no. 3, pp. 283 – 204.
- Von Hofer, Hanns (2003): Prison Populations as Political Constructs: the Case of Finland, Holland and Sweden. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*. Vol 4, pp 21–38.

Criminality and Life-Chances – The importance of individual resources and structural constraint

Abstract

There is currently a lack of research that is able to describe the longer term consequences of involvement in crime for broader welfare outcomes in adult life. And it exists even less analyses of how involvement in crime interacts with conditions connected both to individual-level resources and socio-historical constraints, in producing negative life outcomes in the longer term. The aim of this paper is therefore to present a study that focuses on the long term consequences of criminal involvement, and when doing this take in to consideration both individual resource deficiencies and structural constraints.

Introduction

From a life course perspective criminal involvement may be viewed both as a triggering factor in relation to disadvantage in adulthood and as a stage in an already unfavourable life career. It is well established that those youths who become involved in crime more often than others come from homes characterised by low levels of resources. This alone is reason to suspect worse outcomes as adults among those with a criminal record. But even after controls for individual and environmental risk factor, criminal involvement tends to be associated with negative life outcomes, for example with respect to work and family (e.g. Piquero et al 2010; Nilsson & Estrada 2011). In their study of criminal careers and life courses, Laub and Sampson (2003) stress the significance of “cumulative disadvantage”. Cumulative disadvantage can be described as a process, where each case of resource deficiency or disadvantage leads to additional consequences and predicts growing inequality over time in a cohort or in and between cohort subgroups (see also Dannefer, 2003; DiPrete and Eirich, 2006). For instance, poverty during childhood affects educational achievement, health outcomes and delinquency in adolescence, which in turn increases the risk for low paid jobs, unemployment and social exclusion in adulthood (Bäckman & Nilsson 2011; Laub & Sampson 2003). According to Elder et al (2004:10) agency is a paradigmatic principle in life course theory: “Individuals construct their own life course through the choices and actions they take within the opportunities and constraints of history and social circumstance”. Individuals are not passively acted upon by social influence and structural constraints. Instead; “they make choices and compromises based on the alternatives that they perceive before them” (ibid). In addition to resources or resource deficiencies at the individual level, structural factors matter, since they affect both the provision of resources and the capacity for the individual to make use of available resources. Social forces can alter individual pathways through unplanned changes, e.g. economic crises and war (ibid; see also Mills 1959). But not all individuals are affected in the same way or to the same extent,

i.e. members of a birth cohort differ in experiences and resources and are consequently affected in different ways. For example, the effects of an economic crisis tend to be harsher for those members of society with the lowest levels of resources (Palme et al. 2002). Over recent years there has been an increasing interest in attempting to understand the processes that influence individuals' criminal activity throughout the entire life-course, and not least what it is that leads some individuals to desist from crime earlier than others. This has led to a focus that includes other factors in addition to crime, e.g. work and family, and an increase in research that focuses on the issue of the longer term consequences of involvement in crime for the individual (see e.g. Tanner et al 1999; Laub & Sampson 2003; Farrington et al. 2006; Piquero et al. 2010).

Even though life-course criminology has been successful in demonstrating processes of change through concepts such as cumulative disadvantage and turning points, and also acknowledge that life choices are contingent on the opportunities and constraints of social structure (e.g. Laub and Sampson 2003; Farrall et.al. 2010), there is a lack of research on the significance of macro-level "constraints of history and social circumstances", which is central for the life-course perspective (Elder et al 2004:11).

To conclude our point of departure; we mean that there is currently a lack of research that is able to describe the longer term consequences of involvement in crime for broader welfare outcomes in adult life. And it exists even less analyses of how involvement in crime interacts with conditions connected both to individual-level resources and socio-historical constraints, in producing negative life outcomes in the longer term. The aim of this paper is therefore to study long term consequences of criminal involvement, and when doing this take in to consideration both individual resource deficiencies and structural constraints. Individual resource deficiencies are measured by a number of indicators on socio economic status, education and health during childhood and adolescence, concerning both the family of origin and the individual him/herself. To study how structural constraints may affect the life course we focus on the effect of an exogenous social shock, i.e. the deep employment crisis that Sweden experienced during the 1990s. Were those with a criminal background harder hit than others, and if so, was this a result of their criminal history or of their social background in more general terms? Besides addressing an area of criminology in need of further research, the analysis also addresses broader questions of disadvantage and its consequences.

The Swedish recession as an example of a socio-historical constraint

In recent studies of a Stockholm birth cohort born in the 1953, we have shown that criminal involvement leads to a substantial excess risk for social exclusion in late mid-life (Nilsson & Estrada 2009; Bäckman & Nilsson 2011; Nilsson & Estrada 2011). The individuals who were registered for offences both as youths and as adults had a significantly worse welfare situation at age 48, with large shares located outside the labour market, either lacking any form of attachment to the labour market or having retired early on disability pension. This was particularly true for the females.

When comparing these results with studies based on the Cambridge Study in Delinquent Development, which prospectively follows 411 South London males born in the mid-1950s until they are 48 years old, i.e. covering the same ages and the same

time period as the Stockholm birth cohort, we note both interesting similarities and dissimilarities.¹ Piquero et al. (2010) show that criminal offending is associated with late middle age “life failure” across different life domains, including employment and relationships, even after controlling for individual and environmental risk factors. Different offending categories have different outcomes, and chronic offenders evince more life failure than other offenders. In an earlier study, based on the same data, Farrington et al. (2006) compared four different groups defined on the basis of their criminal involvement during different ages: the unconvicted and three different groups of offenders, defined as persisters, desisters and late onset offenders. The situation at both 32 and 48 years were reported. The results show that employment and cohabitation *improved* from the early thirties to the late forties for all groups. Persisters were the least successful, but over time the tendency was towards diminishing differences between the groups (ibid: p.51-53). In the Stockholm cohort the between-group distances in the degree of life-success did not change in any substantial way over time, at least not for the better, among the groups registered for involvement in crime as adults (Nilsson & Estrada 2011).

Why then has there not been any improvement in the situation of the persistent offenders examined in the Stockholm birth cohort? Why have they failed to exploit the various turning points that usually provide opportunities for positive change between the ages of 30 and 48 (Laub & Sampson 2003)? We would argue that one possible explanation lies in the fact that at age 40, the Stockholm cohort came to be affected by the severe economic recession that struck Sweden in the years 1991-1994.² The initial years of the 1990s witnessed an economic crisis that was relatively major by Swedish standards, with a three-fold rising in unemployment and cutbacks in state welfare provision. Studies have shown that these increased levels of unemployment and the economic cutbacks led to an increase in the levels of inequality between different social groups (Nilsson & Estrada 2003, 2006), although one significant element of the crisis was nonetheless that it affected different socioeconomic groups and virtually all industries (Palme et al. 2002). The trend towards an equalisation of living conditions over time, which the Farrington et al. studies (2006; 2009) point to, might have been disturbed in Sweden as a result of a specific socio-historical event, namely an economic crisis whose effects were harshest for those members of society with the lowest levels of resources (Palme et al. 2002).

¹ When comparing our findings with those of the Farrington study, there are interesting similarities between the two studies worth noting; both cohorts were born in or around 1953, living in a Northern European capital city at ages 8-10, and followed to 48 years of age. However, there are also differences that should be noted, concerning both the operationalisations employed and the populations examined. The Stockholm project is based on a large representative sample while The London project is based on a small area sample. One important difference is that Farrington and colleagues employ a comparison group that is standardised for class (all members of the study population come from the same working class district of London). (For a cross national comparative study on criminal careers up to age 25 in London and Stockholm based on these two datasets see: Farrington and Wikström 1994).

² The UK was also affected by this crisis, but without this leading to the same dramatic increase in levels of unemployment. The UK is instead characterised by a longer period of high unemployment rates (Tham 1998).

Research questions and outline of the paper

We are interested in how a central welfare outcome, the economic resources that one has in comparison to others in society, developed for different groups defined on the basis of their level of criminal involvement during the life-course. We will take both childhood conditions, which precede the subjects' involvement in crime, educational achievement and health into consideration in our analyses. Our study focus on three interrelated questions concerning criminal involvement and its consequences for labour market attachment and earnings: How did life turn out for different groups defined on the basis of their involvement in crime? Can we see the “fanning out” pattern in life success that cumulative disadvantage theories predict? If so, is this also an effect of structural constraint? Is it strengthened by an economic crisis or is it independent of this crisis?

The paper continues with a presentation of the Stockholm Birth Cohort Study. This is followed by operationalisations. In the results section we compare four different groups defined by their registered criminality at different ages; we separate between none-criminals, those who desisted from crime during their teenage years, those who also committed offences as adults, and those who were first registered for offences as adults. The question of typologies and classifications of offenders has been the subject of some considerable debate, a discussion that has focused on both theoretical and methodological issues (Skardhamar 2010). We make no claims that our classification distinguishes homogenous categories with distinctive careers. By our division of the study subjects we separate between those who desisted before the transition from youth to adult life and those who were registered for crime as adults. Failure in the transition to adult life, a phase where occupational careers and family formation are initiated, has been shown to have a long term negative impact on future attainment (Bäckman & Nilsson 2007; 2011). This division also differentiates between individuals with very different levels of involvement in crime (see below). Separate analyses are conducted for males and females throughout.

The Stockholm Birth Cohort Study

The Stockholm Birth Cohort Study (SBC) is a longitudinal database created by combining two data sets (for a more detailed description, see Stenberg & Vågerö 2006; Stenberg et al. 2007). The first of these is the Metropolitan Study, which comprises all individuals born in 1953 and living in Stockholm ten years later (Janson 1995). The Metropolitan data set includes a large amount of survey and register-based data relating to both the parents and the cohort members themselves. For almost the entire length of the Metropolitan project (1963–1986) data were collected from a range of different registers.

The data set includes information on amongst other things income, social welfare reciprocity, social group, educational achievement, hospital treatment, interventions from Child Welfare Committees and involvement in crime. In the spring of 1966, when the study subjects were in year six of compulsory schooling, a school survey was conducted using two questionnaires which included questions on amongst other things friendship, attitudes to school, and plans for the future. The other data set, to which the information on the 1953 Stockholm cohort from the Metropolitan data set has been linked, is known as the Health, Illness, Income and Employment database (the HSIA). This database is comprised of register data on all individuals living in Sweden in either 1980 or 1990. The data set includes information on for instance

income, occupation and welfare benefit reciprocity. Since both databases had been anonymised (the Metropolitan project data were anonymised in 1986) a probability matching procedure was employed. It was possible in this way to match a total of 96 percent of the observations – 14,294 individuals (Stenberg et al. 2007). The combination of the two data sets means that it is possible to follow the cohort of individuals born in 1953 and living in the Greater Stockholm area at age ten until they were 48 years of age.³

In the final analyses we have excluded those who went to classes for children with impaired development or impaired vision or hearing. We have also excluded those who during childhood only lived in the Metropolitan area on a temporary basis (see below). When analysing mid-life outcomes, we only include those still alive at age 48, with those who died or left the country before this age being excluded. This renders a sample of 12,570 individuals. Note that by excluding those who died during the period, the effects of risk factors are probably biased downwards.

SBC provides rich and unique life-course data for both boys and girls. The lack of research on crime, risk factors and the life course that also describes the situation of females is well documented (Giordano et al. 2002). Thus while it is well established that many more males than females commit various types of crime, there is much less information available on the extent to which the life courses of males and females who have been involved in crime are similar or rather distinctive. Another problem that has often been noted in relation to life course research involves the question of the generalizability of the findings: how can we know, for example, that the experiences of London boys born in the 1950s (Farrington et al. 2006; Piquero et al. 2010) or Boston boys born in the 1930s (Laub & Sampson 2003) are generalizable to the situation today or in other parts of the world?

We share the conclusion of Bersani, Laub and Nieuwbeerta (2009) that there is currently a lack of research on the significance for the life course of childhood conditions and crime from countries characterised by socio-historical contexts which differ from that of Anglo-Saxon countries. In order to identify general processes that are not tied to a specific time or place, there is thus good reason to study the longer term consequences of childhood and living conditions, crime and drug abuse for individuals from a society that differs from those which dominate this field of research.

Operational issues

Outcome measures

To analyze labour market outcomes during the crisis of the 1990s we need an outcome measure that is able to capture aspects of labour attachment annually. To accomplish this we use information from public income records, where income sources can be identified. By relating individual gross annual earnings to median gross annual earnings in the cohort we get an indicator that can be treated as a measure of the distance from mainstream labour market attachment among those of equal age. The outcome measure is operationalized as percentage of median gross

³ See <http://www.stockholmbirthcohort.su.se> for further information, codebooks, ethical considerations, etc.

earnings, i.e. median gross earnings are set to 100 each year. Besides wages, gross earnings include income from some social insurance schemes that are closely linked to employment, such as sickness cash benefits and parental allowance (but not unemployment benefits or disability and old age pensions).

Involvement in crime

The information on the cohort members' criminality is drawn from the official police register of criminal records (PBR). The PBR contains information up to the first six months of 1984, i.e. the year when the cohort members were 31 years of age. For each year between 1966 and 1984, the data set contains information on the number and type of offences committed.⁴ Seven percent of the female cohort members and 33 percent of the males have been registered for crime at some point up to the age of 31. We proceed with a categorisation that distinguishes four different groups on the basis of their criminal activity at different ages: *No crime*: those individuals who have never been registered for crime. *Desisters*: those who desist from crime prior to the age of 20. *Persisters*: those who persist in crime, i.e. individuals who were registered for crime both during their youth and as adults. *Late onset offenders*: those cohort members who are registered for crime for the first time after the age of nineteen. We are able on the basis of this division of the study subjects to differentiate between individuals with very different levels of involvement in crime (Table 1).⁵

⁴ In principle, PBR records correspond to convictions data. Swedish official statistics relating to persons convicted of offences present data on those individuals who have been found guilty of offences over the course of a given calendar year – either by means of a court finding of guilt or through a non-court conviction.

⁵ Other longitudinal studies have employed a similar classification, see e.g. Farrington and colleagues' (2006; 2009) analyses of the lives of boys from a working class area of London, and Bergman and Andershed's (2009) study of school pupils from the Swedish city of Örebro.

Table 1. Registered offending by gender and crime grouping. Percent.

	No crime	Late onset	Desisters	Persisters	Total
<u>Males (n=7305)</u>					
Proportion (%) of all males	66.6	10.6	11.8	11.0	
No. of youth offences (mean)	-	-	3.4	11.7	
No. of adult offences (mean)	-	3.3	-	12.4	
Proportion of youth offences	-	-	24	76	12336
Proportion of adult offences	-	20	-	80	12534
<u>Females (n=6989)</u>					
Proportion (%) of all females	93.0	3.1	2.6	1.3	
No. of youth offences (mean)	-	-	2.0	3.6	
No. of adult offences (mean)	-	4.7	-	13.0	
Proportion of youth offences	-	-	55	45	720
Proportion of adult offences	-	46	-	54	2173

What differentiates the three groups with a criminal register is first and foremost not the types of crime engaged in but rather the frequency of offending, and this is the case for both males and females. Altogether the group of males who continue to commit offences after their teenage years account for over 75 percent of the male cohort members registered offences at the same time as they constitute eleven percent of the males in the cohort. Among the females these individuals comprise one percent of the female cohort members, but account for 46 percent of the females' registered offending (for a more detailed description see Nilsson & Estrada 2009).

Covariates

Apart from involvement in crime we have also included factors known to predict labour market achievement across the life course. These are factors measuring socio-economic background, social problems and poverty in the family of origin from birth through 18 years of age, compulsory school results, educational level 1990, and ill-health in early adulthood.

Socio-economic group is based on the father's occupation in 1963 (from upper and upper middle class to unskilled workers). *Poverty* in the family of origin is measured as the receipt of means tested social assistance benefits. Means tested social assistance benefits are supposed to provide a final safety net for those experiencing economic difficulties. To be eligible for benefits, all members of the claimant household must have exhausted virtually all of their financial assets. *Social problems* in the family of origin are measured by means of three dummy variables. The first of these indicates whether the child was ever the subject of a decision in the local child welfare committee due to family circumstances (not because of the child's own

behaviour). The second variable indicates whether either of the parents was registered for showing symptoms of mental illness or psychiatric problems, while the third indicates alcohol abuse in the same way. Both the information on social assistance receipt and social problems in the family has been collected from the Social Register maintained by each municipality.⁶ *School result* is measured by the mean grade (which has a range of 0-5) that the cohort members were awarded when they left year nine of compulsory schooling. Our *health* indicator is a dummy coded variable based on information from the Hospital Discharge Register (data on inpatient treatment), it indicates whether the cohort member has stayed in hospital overnight at least once in two of the periods 1969-73, 1974-78 and 1979-83. (Hospital stays in connection with pregnancy and child birth are excluded.) *Educational level* 1990 is based on information from national education registers and is divided into four categories: compulsory school only, two years of secondary schooling, 3-4 years of secondary schooling, and college or university education.

Methodological considerations

Since the purpose of this paper is to explore the fanning out pattern of resource availability predicted by some versions of the cumulative disadvantage perspective and to investigate whether or not the Swedish crisis of the 1990s contributes to or strengthens such a pattern, it seems reasonable to focus our attention on the development during this particular decade. We also hypothesize in line with cumulative disadvantage theory that the fanning out pattern may be explained by previous experiences and resource attainment.

In order to investigate these hypotheses and claims we employ multiple classification analysis (MCA, ref.). This technique is particularly useful for analyzing the effect of independent factors on the arithmetic means among groups with different characteristics as it reveals how group means change as we include explanatory factors. The “dependent variable” in the analyses below is in fact a series of dependent variables, i.e. the relative deviation from the cohort gross income median, operationalized as the group mean deviance as a percentage of the annual cohort median. We treat this as a measure of the average relative level of labour market attachment within groups with different histories of criminal involvement. The idea is to present parsimonious representations of the patterns of disadvantage across time. By stepwise inclusion of factors known to predict labour market achievement across the life course we can show how these factors contribute to patterns of cumulative disadvantage and as a part of that also how the group effects of the crisis depend on life course factors. In practice the analysis is performed by estimating a series of MCA models; one set of models for each year. Including the empty models this amounts to 98 separate models. All of these models are run separately for men and women. The results are reported graphically.

The analysis proceeds in four steps. In the first step we investigate the crude averages, i.e. results from empty models without covariates or explanatory factors. In these models we include gross income deviances in 1982 in the series of dependent variables in order to elucidate the crisis effect of the 1990s. The 1982 deviances are

⁶ Therefore we have excluded those who during childhood only lived in the Metropolitan area on a temporary basis.

only tentative since the 1980s and the 1990s income data are not perfectly comparable. Since we lack income data for the period 1983-1989 we have interpolated data for this period in the first step. In the next three steps only income for the period 1990-2001 is analyzed, i.e. when the cohort members are at 37-48 years of age. In step 2 we include factors measuring socio-economic background, social problems and poverty in the family of origin from birth through 18 years of age. Step 3 adds compulsory school results, educational level 1990 and the ill-health indicator.

Results

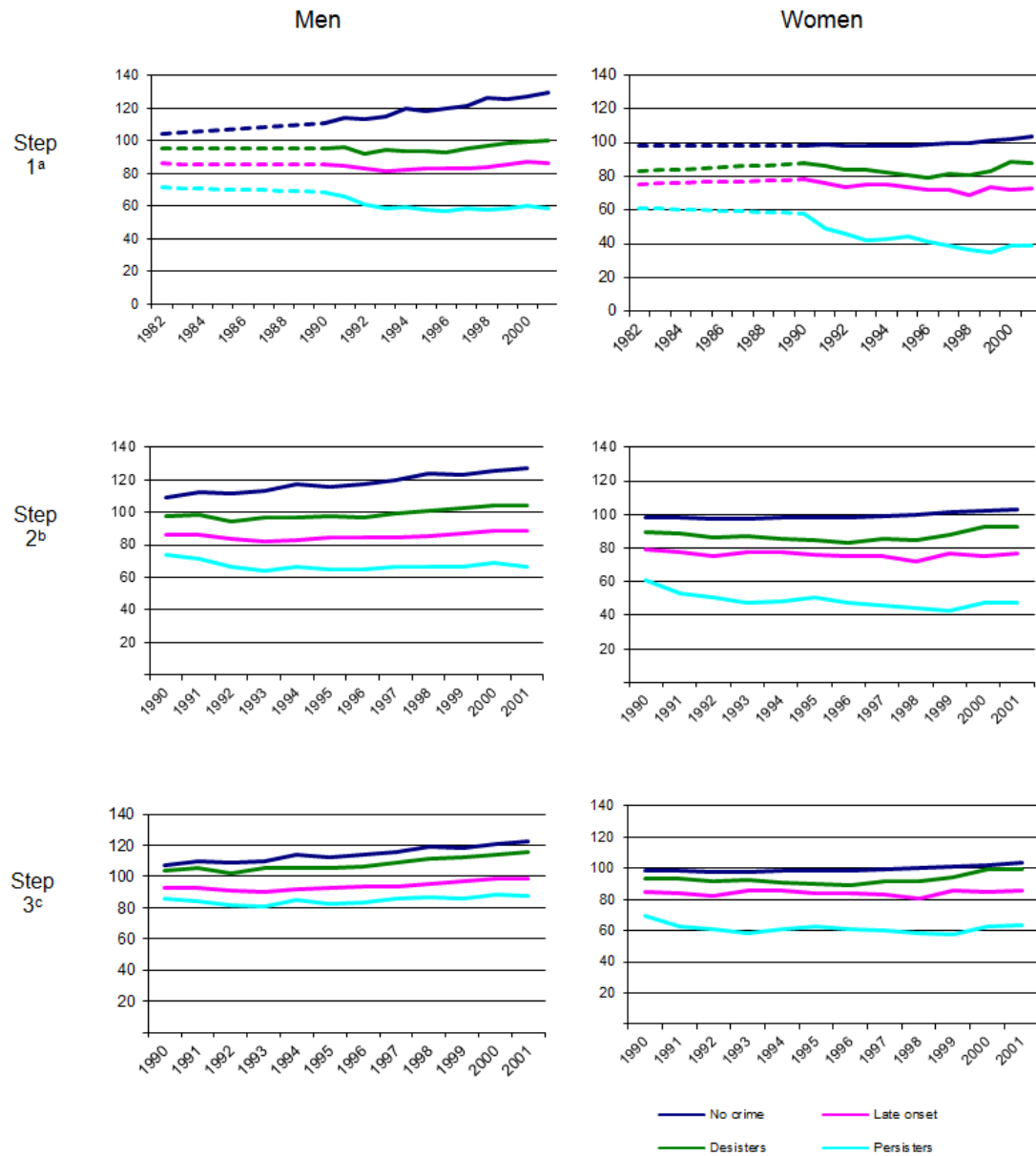
Figure 1 reports the series of MCA models. They show how the economic resources one has in comparison to other cohort members develop for the different groups. Initially, without controls (step 1), the relative position is clearly worst among persisters. At age 48 this group has an income level that is between 40 percent (women) and 60 percent (men) of the median income of the whole birth cohort. For desisters the income level is closer to the non-offender group than it is to persisters. The “fanning out” pattern that cumulative advantage and disadvantage theories predict, i.e. growing inequality over time between cohort subgroups, seems to be present; there are clear differences between the groups and also a tendency towards increase in the between-group distances. Much of this “polarization” takes place between the years 1991-93, i.e. during the initial years of the economic crisis.

In step 2 we add controls for socio-economic background and social problems in the family of origin. Although narrowing the gap between the groups to some extent, the inclusion of indicators on family resources has a very limited effect. In step 3, where we also take educational achievement and health into account, we note a more substantial narrowing between the groups. As expected, with the inclusion of factors known to predict labour market achievement across the life course the differences between the groups diminish. However, there are still marked differences between those with a criminal record as adults on the one hand and desisters and those without a criminal register on the other.

To summarize, we note the “fanning out” pattern in life success that cumulative disadvantage theories predict, and that this is strengthened by an unemployment crisis. With controls for “vulnerability”, i.e. differences in resources, the differences between the groups diminish and the effect of the crisis is much less apparent. Those with a criminal record are more sensitive to risk exposure in adulthood, which is partly explained by initial differences in family resources and resource attainment during the life-course. Both individual resources and structural constraint contributes in explaining differences in life success between different groups defined on the basis of their criminal involvement at different ages.

As we have noted in an earlier study, those with a criminal record encounter more difficulties in both attaining and maintaining an attachment to the labour market; they are quite literally both the ‘last in’ and the ‘first out’ (Nilsson & Estrada 2011). Our results lend support to our hypothesis concerning the difference between the London boys and the Stockholm cohort when it comes to diminishing differences and polarization. The trend towards an equalisation of living conditions over time, which the Farrington et al. studies (2006; 2009) point to, seems to have been disturbed in Sweden as a result of a specific socio-historical event, namely an unemployment

crisis whose effects were harshest for those members of society with the lowest levels of resources.



^a Empty models. The dotted lines represent the interpolation between 1982 and 1990.

^b Controlled for socio-economic background and social problems and poverty in the family during childhood and adolescence.

^c In addition to factors in Step 1, controlled for marks in compulsory school, educational level and ill-health in early adulthood.

Figure 1. Results from MCA models of mean relative deviation from within cohort and sex median gross income 1982/1990-2001 in four groups with different criminal involvement from a Swedish cohort of men and women born in 1953. Median = 100.

To summarize our findings so far:

- There are marked differences in labour market attachment between the groups
- There is a polarization tendency (a fanning out pattern)
- The 1990s recession strengthens this polarization tendency; persistent offenders were harder hit
- Group differences depends to a large extent on differences in individual resources

We intend to develop our study further, with focus on questions concerning the potential impact of socio-structural differences/ socio-historical events on processes of inclusion and exclusion, and opportunities for and processes of desistance.

References

- Bäckman, O. & Nilsson, A. (2007). *Childhood Poverty and Labour Market Exclusion. Findings from a Swedish Birth Cohort*. Working paper, Institute for Futures Studies, 2007:13.
- Bäckman, O. & Nilsson, A. (2011). Pathways to Social Exclusion – a life course study, *European Sociological Review* 27: 107-123.
- Bergman, L. & Andershed, A.K. (2009). Predictors and Outcomes of Persistent or Age-Limited Registered Criminal Behaviour: A 30-Year Longitudinal Study of a Swedish Urban Population. *Aggressive Behaviour* 35, 164-78.
- Bersani, B., Laub, J. and Nieuwbeerta, P. (2009). Marriage and Desistance from crime in the Netherlands: Do gender and sociohistorical context matter? *Journal of Quantitative Criminology* 25, 3-24.
- Dannefer, D. (2003). Cumulative Advantage/Disadvantage and the Life Course: Cross-Fertilizing Age and Social Science Theory. *Journal of Gerontology: Social Sciences* 58B, S327-37.
- DiPrete, T.A. and Eirich, G. M. (2006). Cumulative Advantage as a Mechanism for Inequality: A Review of Theoretical and Empirical Developments. *Annual Review of Sociology* 32, 271-97.
- Elder, G. Jr., Kirkpatrick Johnson, M. & Crosnoe, M. (2004). The emergence and development of life course theory. In Mortimer, J. & Shanahan, M. (eds.) *Handbook of the life course*. New York: Springer.
- Farrall, S., Bottoms, A., and Shapland, J. (2010). Social structures and desistance from crime. *European Journal of Criminology*, 7(6) 546-570.

- Farrington, D. & Wikström, P.-O. (1994). Criminal careers in London and Stockholm – A cross-national study. In *Studies of a Stockholm cohort*. Project Metropolitan, Research Report No. 39. Department of sociology, University of Stockholm.
- Farrington, D. et al. (2006). *Criminal careers up to age 50 and life success up to age 48: new findings from the Cambridge Study in Delinquent Development*. 2nd edition. Home Office Research Studies, London.
- Farrington, D., Tfofi, M. & Coid, J. (2009). Development of adolescence-limited, late-onset, and persistent offenders from age 8 to age 48. *Aggressive behaviour*, 35:150-63.
- Giordano, P., Cernkovich, S. & Rudolph, J. (2002). "Gender, crime and desistance: toward a theory of cognitive transformation". *American Journal of Sociology* 107, 990-1064.
- Janson, C.-G. (1995). *On Project Metropolitan and the longitudinal perspective*. Project Metropolitan, Research Report No. 40. Stockholm: Department of Sociology, University of Stockholm.
- Laub, J.H. & Sampson, R.J. (2003). *Shared Beginnings, Divergent Lives. Delinquent Boys to Age 70*. Harvard University Press: Cambridge, Massachusetts.
- Mills, C.W. (1959). *The Sociological Imagination*. Oxford University Press.
- Nilsson, A & Estrada, F (2003). "Victimisation, Inequality and Welfare during an Economic Recession. A Study of Self-Reported Victimisation in Sweden 1988-1999." *British Journal of Criminology*, 43:4:655-672.
- Nilsson, A & Estrada, F (2006). "The Inequality of Victimisation. Trends in exposure to crime among rich and poor", *European Journal of Criminology*, 3:4; 387-412.
- Nilsson, A. & Estrada, F. (2009). *Criminality and life-chances*. Report 2009:3. Department of Criminology, Stockholm University.
- Nilsson, A. & Estrada, F. (2011). Established or excluded? A longitudinal study of criminality, work and family formation. *European Journal of Criminology*, forthcoming.
- Palme, J., Bergmark, Å., Bäckman, O., Estrada, F., Fritzell, J., Lundberg, O. & Szebehely, M. (2002). Welfare Trends in Sweden. Balancing the Books for the 1990's. *Journal of European Social Policy* 12(4), 329-46.
- Piquero, A., Farrington, D., Nagin, D. and Moffitt, T. (2010). Trajectories of offending and their relations to life failure in late middle age: findings from the Cambridge study in delinquent development. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 47, 151-73.
- Savolainen, J. (2009). Work, family and criminal desistance. *British Journal of Criminology* 49, 285-304.

- Skardhamar, T. (2010). *Criminal careers and crime at different stages of life. Theoretical and methodological perspectives, childhood risk factors, and desistance*. Department of Sociology and Human Geography, University of Oslo.
- Stenberg, S.-Å. & Vågerö, D. (2006). Cohort profile: The Stockholm birth cohort of 1953. *International Journal of Epidemiology*, 35:546-548.
- Stenberg, S.-Å., Vågerö, D., Österman, R., Arvidsson, E., von Otter, C. & Jansson, C.-G. (2007). Stockholm Birth Cohort Study 1953-2003: A new tool for life course studies. *Scandinavian Journal of Public Health*, 35:104-110.
- Tanner, J., Davies, S. & O'Grady, B. (1999). *Whatever happened to yesterday's rebels? Longitudinal effects of youth delinquency on education and employment*. NALL Working Paper No. 5. Toronto: Centre for the Study of Education and Work.
- Wikström, P.-O. (1987). *Patterns of crime in a birth cohort. Age, sex and social class differences*. Project Metropolitan Research Report No. 24. Stockholm: Department of Sociology, University of Stockholm.

Encounters between young people, police and security guards in Finland

Abstract

There is an impression that formal social control has tightened within a Nordic context. Police control has intensified and the privatization of control is a visible trend also in Finland, as the private security sector has expanded greatly. Young people especially can often be seen as a threat to security in public places. This paper presents the research plan for the study that explores young people's experiences of control exercised by the police and security guards.

The project focuses on encounters that young people (aged 15 and 16) have with police and security guards. The study describes the likelihood, nature and selectiveness of these encounters. Moreover, it explores how young people themselves experience the consequences and effects of the encounters. The primary theoretical framework is based on criminological labelling theory and the theory of societal reactions. The research consists of both quantitative and qualitative data. The quantitative data is the self-reported delinquency data (FSRD-2008) collected by The National Research Institute of Legal Policy in Finland and the qualitative data is the interviews for young people with experiences of police or guard contacts. This study will lead to a doctoral thesis for the Department of Social Research at the University of Helsinki.

Introduction and previous research – Changes in formal social control

The objective of this paper is to present the study plan for my dissertation. Moreover, in the last part of the paper, the labelling theoretical framework and its implementation are discussed. The goal of the dissertation is to examine encounters that young people have with police and private security guards in Finland. The study analyses the nature of these contacts and describes how common it is for adolescents to experience interactions with police and guards. Moreover, the project explores how young people themselves see and understand the positive and negative consequences and effects of these encounters. In particular, the study addresses the question of whether some adolescents experience more surveillance and control than others. ¹

¹ This research project will lead to a doctoral thesis in sociology, at the Department of Social Research in the University of Helsinki. The project is done in co-operation with the National Research Institute of Legal Policy. The director of Criminological Research Unit, Janne Kivivuori, is supervising this thesis. In addition, co-operation is done with Adjunct Professor, Timo Harrikari, through our research project "The latest turning point in the control of

The interest of the study is to explore the situations that could be described as “adversarial contacts”, meaning such encounters where the police or guards are controlling, policing or supervising young people. However, this does not necessarily mean that the encounters are seen or experienced as negative ones. Drawing on two different sets of data, quantitative and qualitative, the study analyses young people’s encounters with the police and security guards from their perspective. It aims to analyse various experiences of different kind of young people. Moreover, structural and individual factors, such as gender, ethnicity, neighbourhood, delinquency and the use of public space, are also considered. Indeed, they might affect on one hand on how young people experience these contacts and on the other hand on who gets targeted. To be more specific, the study explores following questions: How common is it for young people to face police and guard contacts? In which situations do they face these contacts? How do the adolescents themselves experience surveillance, control or interference? What kind of consequences or effects did it have in their life? Are there groups that are facing more surveillance, concern and contacts?

This study is inspired by the recent changes in the control of children and young people. For example Harrikari (2008; see also Haydon & Scraton 2009) suggests that there is an atmosphere of concern and risk. In fact, in media and in public discussions it is often presented that young people commit more and more crimes. However, changes in the culture of control and in society’s ratio of tolerance are often neglected (e.g. Lemert 1967; Harrikari 2008; Pekkarinen 2010). The tightening of formal social control has been seen in Finland as well (Harrikari 2008; Kivivuori 2006; Honkatukia & Kivivuori 2006). Indeed, according to the previous Finnish self-reported delinquency studies, adolescents commit fewer crimes than earlier. Despite this, police control has intensified. (Salmi 2009.) Many adolescents face police contacts: 40 percent reported facing such contacts. Typical reasons for police contacts were while adolescents were spending their free time in public places, driving a moped or consuming alcohol. (Saarikkomäki 2010.)

The control and surveillance of public spaces plays an important role in this study as young people and immigrants are often seen as a threat to security (Törrönen & Korander 2005; Koskela 2009). Also private security field has enlarged in Finland, especially in the big cities. The few Finnish studies that discuss the guard encounters of adolescents are qualitative ones (Ruuskanen 2008; Grönfors & Hirvonen 1990). Studies indicate that adolescents appreciate police more than guards. In Nordic countries in general there is comparatively strong trust in the police (Kääriäinen 2007). The police is a public institution whereas security guards are working in a private sector.

Adolescents’ experiences of formal social control that the police and guards exercise are analysed from a range of perspectives. The primary theoretical framework for this study is based on the criminological labelling theory. The study analyses society’s reactions and possible labelling effects of the experiences of such police and guard encounters (Lemert 1967; Pekkarinen 2010). In addition, it investigates if there are biases in these encounters, as the labelling theory suggests (Becker 1963). According to Kivivuori and Bernburg (forthcoming), fairness of social control has been one of

children and minors”. Harrikari is also supervising the thesis. The first year (2011–2012) is funded by NSfK. Between years 2011–2014 the plan is to publish 5 articles included in dissertation.

the recurring themes of Nordic criminology (from police contacts e.g. Christie, Andenæs and Skirbekk 1965; Jaakkola 1965; Kivivuori 1997; Holmberg 2000; Holmberg & Kyvsgaard 2003; Saarikkomäki 2010). This study continues this research tradition and expands the study to concentrate on security guards as well.

Problem formulation

The research aims to gain knowledge and to expand our understanding of the formal social control that young people experience. More specifically, the project *Encounters between young people, police and security guards in Finland* highlights the three following issues.

1. The purpose of the study is to describe how common it is for adolescents aged 15–16 to face encounters with the police and/or guards. In addition, the study explores in which situations the encounters occur.
2. The project particularly emphasises the question on whether the control is biased or selective as the labelling theory suggests (Becker 1963). The study examines whether all young people have the same probability to be targeted for control. Are there some groups of adolescents that are over- or under selected? In practice, the study analyses statistically which features explain the likelihood for such encounters (for instance criminal activity, gender, educational achievements, family structure or type of municipality).
3. Finally, the study explores what kind of experiences young people have and how they experience the encounters with the police and security guards and how they see and understand the consequences of such formal control.

Young people's experiences, opinions and meanings given to these encounters are examined from different perspectives, mainly through the labelling theory. Moreover, the study analyses what kind of social reactions there are towards juvenile delinquency and what do these reactions reveal about our society and of the society's ratio of tolerance (e.g. Pekkarinen 2010).

Finally, encompassing the three objectives – that is to study prevalence, bias, and experiences of different young people – the study also compares the experiences adolescents had with the police with the ones they had with the guards (e.g. Grönfors & Hirvonen 1990; Ruuskanen 2008).

Mixed methods

In order to reach the objectives of this study, the research project is built around both quantitative and qualitative data. The first one examines the prevalence, patterns and correlates of the police and guard encounters that young people report, whereas the second one is used to analyse young peoples' experiences and understandings of these encounters. Research subjects are adolescents aged around 15–16.

The first set of data is *quantitative* and it consists of the Finnish Self-Report Delinquency survey (FSRD), which was collected by The National Research Institute of Legal Policy ². In the latest survey from 2008 all together 5,826 ninth grade

² More information about the survey see e.g. Salmi 2009; Kivivuori 1997.

students in 70 schools participated in the study. The data is nationally representative, and the response rate was 86 percent. This was the first time that all respondents were asked about their police and guard encounters. These contacts included various control interventions, such as commands to leave an area, searching bags and pockets, and being taken to a police station or to a police vehicle.

In the framework of the study, the methods analysing the FSRD data are bivariate analysis and multivariate analysis (logistic regression)³. In addition, open-ended answers are explored using content analyses to describe why and in which situations the last encounter took place. The bivariate analysis shows the prevalence and likelihood of police and guard contact, whereas the multivariate analysis aims to study the correlates for the contact. The latter is used since it enables to study correlates while criminal activity and other variables are controlled in the analysis. The concept of bias described in this study means that certain people would have greater likelihood for police and/or guard contact while their self-reported delinquency and other “legal” factors are considered. Moreover, variables describing adolescent’s individual and family background are also considered. The control bias is interesting to examine since the FSRD data offers information on police and guard contacts and self-reported delinquency. If some groups of young people have greater risk for these contacts while their delinquency is taken into account, this *might* indicate that the “extra-legal” factors play a role when the adolescent encounters police or guard.

The second set of data is analysed using *qualitative methods*. Primary data is the individual and/or group interviews conducted to young people who have experienced police or security guard contacts. Furthermore, ethnographic field research is planned to do later on so as to deeper investigate the situations in which the social control occurs on public space. The study is based principally on individual interviews of Finnish natives and immigrants. In case it seems difficult to motivate young people to individual interviews group interviews are also considered⁴. Interviews are conducted as theme interviews to allow adolescents to speak up rather freely. Voluntary participants are chosen for example from schools and youth centres. Focusing particularly on young people who face these encounters on a regular basis, individual interviews will be conducted together with another project run by the National Research Institute of Legal Policy. This project will concern particularly adolescents who have been imposed fines.

In this study, combining the quantitative and qualitative sets of data is essential as it offers more information and understanding of the research subject. To give an example, the FSRD survey data does not give an opportunity to thoroughly investigate the encounters of ethnic minorities. As the number of immigrants in

³ Preliminarily results about young people’s police contacts (Saarikkomäki 2010).

⁴ From an ethical standpoint, group interviews are suggested to diminish the relation of power between researchers and research subjects and to motivate participants to share experiences. This is especially important as the research subjects are young people. However, from general ethical standpoint young people should not be overprotected as their experiences should also be embraced. (e.g. Honkatukia, Nyqvist, Pösö 2003; Vehkalahti et al. 2010.)

Finland is not large, the statistical studies do not raise this issue (Honkatukia & Suurpää 2007). Thus, the qualitative data better illustrates these experiences. Nevertheless, interviews cannot for instance study control biases in a similar manner as quantitative analysis as the interviews are representing more subjective experiences. Hence, the research design and interpretation from different data source diverge. Brannen (2007) emphasizes that quantitative and qualitative data are not completely comparable but rather complementary. In a nutshell, even if the methods differ from the ways they produce knowledge this triangulation of methods enables more in depth analysis of the subject of the study (Brannen 2007). However, this also produces challenges for combining all the methods and analysis as well as for theoretical framework. These challenges are explored more deeply in the coming phase of the project.

Labelling theoretical perspectives

The criminological labelling theory and the theory of societal reaction are used as a theoretical framework, and this theory has driven the formulation of the problem of this study (Lemert 1951; 1967; Becker 1993). Instead of looking at delinquent behaviour itself, when explaining why certain people break the law or participate in delinquent acts, the theory focuses more on societal reactions and formal social control concentrated on delinquency. The labelling theory has not been used in Finnish studies lately, even though some recent empirical studies exists (e.g. Pekkarinen 2010; see also Bernburg & Krohn 2003; Bernburg 2009). The assumptions and hypotheses of the labelling theory are empirically examined and evaluated in this project.

Crime control is typically seen as something that reduces crime rates; the labelling theory, on the contrary, draws attention to the unintended consequences of social control. Lemert (1967) suggests that societal reactions, for instance police control, can label a person as delinquent. This might even increase a person's criminal activity. Societal reactions can on one hand lead an individual to become more deviant (secondary deviance) and on the other hand they can prevent an individual to participate in institutions, such as working life. On the contrary, theory also considers that societal reactions might in some cases prevent criminal activity.⁵ (Lemert 1967; Becker 1963; Akers 2000.)

Not only does the labelling theory draw attention to the negative impacts of the control, but it also proposes that people who have less power in society are facing more frequent or, in some extent, harsher control measures. In other words, the theory suggests that the control is biased and selective. To give an example, according to the theory, marginalised people or people from lower socio-economic backgrounds, are targeted or arrested more often than others. (Becker 1963; Lemert 1967; also Conflict theory e.g. in Akers 2000.) These different sides of the theory are next described and implemented with the empirical data.

⁵ Lemert (1951, 54–56) proposes that *societal reactions* are all the responses that deviancy produces. It can be fear, hate, sympathy, jealousy, admiration or respect etc. This varies according to which type of deviancy it is and what kind of expectations society has. Becker also suggests that this varies between individuals as those who are in less powerful position face more severe reactions. Lemert's theory of social reaction has been criticised on conceptual level as in practice societal reactions can mean anything (Pekkarinen 2010; critics of the labelling theory e.g. Akers 2001).

From theory to empirical hypotheses: I suggest that some of the hypothesis of the labelling theory can be empirically studied in this study and some of them might be challenging to address. Moreover, some parts of the theory might be more suitable to analyse with qualitative data whereas other hypothesis are analysed using quantitative data. From the concept of labelling I focus on three points introduced by the labelling theorists: 1.) societal reactions (e.g. formal social control) towards delinquency and society's ratio of tolerance, 2.) primary and secondary deviance and the consequences of the social control (secondary might lead to labelling, it depends on the individual and s/he's status in society), 3.) selectiveness or biasness of the control.

Societal reactions and different consequences of police and guard encounters are particularly analysed in the qualitative study whereas the quantitative data focuses more on selectiveness of the control. To be more specific, the quantitative data is used to study whether some factors increase the likelihood for being caught by the police or guards. It explores the correlates between control interventions, self-reported delinquency and "extra-legal" factors. The qualitative part of the study examines following questions: What kind of (positive/negative) experiences of police/guard encounters do adolescents have?

What meanings are given to the encounters? What kind of deviancy, crimes or behaviour was done and controlled/supervised? What kind of (positive/negative) effects and consequences the contacts have caused? Rather than to examine secondary deviance experienced by adolescents themselves, the interest and focus in the interviews are to explore what kind of societal reactions and consequences they experience. Indeed, it may be difficult and sensitive topic to examine if an individual sees him/herself as a delinquent and therefore continues criminal activity. Thus, for instance secondary deviance is not directly addressed in the interviews. Pekkarinen (2010, 3) points out that societal reactions might seem as a sudden incident, but on the contrary, labelling as a delinquent is often multi-phased and thus difficult to capture empirically.

Even if from labelling theoretical perspective contact with formal social control agents may often seem as a negative event, in practice, however, young people's experiences vary. They might also be positive, supporting and important in their lifetime - or challenging the theory. The experiences and meanings given to them vary between individuals and between groups. Moreover, it is also interesting to compare if there are differences between the contacts with the police compared to ones with guards.

Why to study the experiences of formal social control?

Young people are suggested to deal with ambivalent signs: on one hand they are seen as in need of protection, whereas on the other hand as targets of control and surveillance (Pekkarinen 2010). Harrikari (2008) points out that in the 1990s, the new ethos of risk politics emerged also in Finland and it partly replaced the welfare ethos, such as avoiding labelling. Even if these changes are suggested to take place in our society, young people's own experiences have not been much studied. Possible labelling effects should be considered as if one gets labelled as a delinquent this might have a negative influence on one's future life, career or education.

Kääriäinen (2007, 430) highlights that if we want to maintain the trust in the police, the experiences of people in contact with them should be considered. The study addresses young people's own experiences, understandings and opinions of the situations in which they interact with the police and security guards. In order to construct a rich and diverse picture of these experiences, the interviewees are drawn from different social and cultural backgrounds. In this way, the research embraces voices of young boys and girls, adolescent from different social classes as well as ethnic minorities. If some difficulties are found in these encounters, the findings could be used to enhance the dialogue between young people and control agents.

Formal social control and societal reactions towards juvenile delinquency have not been thoroughly studied in Finland. Pekkarinen (2010) points out that the societal reactions to delinquency reveal something about our society and about communities' ratio of tolerance. This study analyses young people's position in the formal control system. The study mixes different methods to provide information of the prevalence and likelihood of formal social control and also of the adolescents' experiences of the police and guard contacts. In conclusion, this doctoral thesis illustrates the structural changes of crime control policies that take place in Finland, to link and contrast them to the experiences that young people have.

References

- Akers, Ronald L. (2000). *Criminological theories. Introduction, Evaluation, and Application*. Third Edition. Los Angeles: Roxbury.
- Becker, Howard (1963). *Outsiders. Studies in the Sociology of Deviance*. New York: Free Press.
- Bernburg, Jón Gunnar & Krohn, Marvin D. (2003). Labeling, life chances, and adult crime: The direct and indirect effects of official intervention in adolescence on crime in early adulthood. *Criminology*, Volume 41, Number 4, 1287–1318.
- Bernburg, Jón Gunnar (2009). Labeling Theory. In Marvin D. Krohn, Alan J. Lizotte & Gina Penly Hall (toim.) *Handbook on Crime and Deviance*. Springer: New York, 187–207.
- Brannen, Julia (2007). Working Qualitatively and Quantitatively. In Seale, Clive, Gobo, Giampietro, Gubrium, Jaber F., Silverman, David (eds.) *Qualitative Research Practice*. Sage publications. 282–298.
- Christie, Nils, Andenaes, Johs & Skirbekk, Sigur (1965). A Study of Self-Reported Crime. *Scandinavian Studies in Criminology*, Vol. 1. Oslo: Universitetsforlaget, 117–146.
- Grönfors, Martti & Hirvonen, Ari (1990). *Nuorten oikeuskäsityksiä*. Helsinki: Kansalaiskasvatuksen keskus r.y. Tutkimuksia ja selvityksiä 1/1990.
- Harrikari, Timo (2008). Exploring Risk Governance in the Nordic Context: Finnish Juvenile Crime and Child Welfare. *Current Issues in Criminal Justice*, 40: 1, 29–42.

- Haydon, D. & Scraton, P. (2009). Conflict, Regulation and Marginalisation in the North of Ireland: The Experiences of Children and Young People. *Current Issues Crim. Just.* 59, 2008–2009.
- Holmberg, Lars (2000). Discretionary leniency and typological guilt: Results from a Danish study of police discretion. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*. Vol. 1, 179–194.
- Holmberg, Lars & Kyvsgaard, Britta (2003). Are immigrants and their descendants discriminated against in the Danish criminal justice system? *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, vol. 4, 125–142.
- Honkatukia, Päivi & Kivivuori, Janne (2006). Johdanto. Teoksessa Honkatukia, Päivi & Kivivuori Janne (toim.): Nuorisorikollisuus. Määrä, syyt ja kontrolli. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 221, 1–14.
- Honkatukia, Päivi & Suurpää, Leena (2007). Nuorten miesten monikulttuurinen elämäntilanne ja rikollisuus. Helsinki Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 232.
- Honkatukia, Päivi, Nyqvist, Leo & Pösö, Tarja (2003). Sensitive issues in vulnerable conditions. Studying violence in youth residential care. *Young*, vol. 11(4):323–339.
- Jaakkola, Risto (1965). Sosiaalinen tausta ja rikollisuus. *Sociologia* 2(2), 90–100.
- Kivivuori, Janne (1997). Nuoret rikosten tekijöinä. Tekojen yleisyys, rikollisuuden ymmärtäminen ja varastamisen vaiheet. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 141.
- Kivivuori, Janne (2006). Oikeudellistuva yhteiskunta – Esimerkkinä koulujen alttius ilmoittaa oppilaiden tekoja poliisille. *Oikeus* (35); 2, 157–177.
- Kivivuori, Janne & Bernburg, Jón Gunnar (forthcoming). Research on Delinquent Behaviour in Nordic Countries: Main Currents and Focal Concerns. In Tonry, Michael & Lappi-Seppälä, Tapio (eds.): *Nordic Crime & Justice. A Review of Research*. Chicago: University of Chicago Press.
- Koskela, Hille (2009). Pelkokierre. Pelon politiikka, turvamarkkinat ja kamppailu kaupunkitilasta. Gaudeamus.
- Kääriäinen, Juha (2007). Trust in the Police in 16 European Countries. *European Journal of Criminology* 4:4, 409–435.
- Lemert, E. (1951). *Social Pathology. A Systematic Approach to the Theory of Sociopathic Behaviour*. New York: McGraw-Hill.
- Lemert, Edwin M. (1967). *Human Deviance, Social Problems, and Social Control*. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall.
- Lemert, E. (1967). *Human Deviance, Social Problems, and Social Control*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

- Pekkarinen, Elina (2010). Stadilaispojat, rikokset ja lastensuojelu: Viisi tapaustutkimusta kuudelta vuosikymmeneltä. Nuorisotutkimusseura/Nuorisotutkimusverkosto julkaisuja 102.
- Piliavin, Irving & Briar, Scott (1964). Police encounters with juveniles. *The American Journal of Sociology*. Vol. 70, No. 2, 206–214.
- Ruuskanen, Elina (2008). “Kun käsketään niin mä lähden” – Asunnottomien ja nuorten haastattelut. In Roivainen, Outi & Ruuskanen, Elina: *Laki ja järjestys? Poliisien ja kaupunkilaisten näkemyksiä järjestyslaista sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonnasta. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 32/2008*. 147–192.
- Saarikkomäki, Elsa (2010). Nuoriin kohdistuva poliisikontrolli kyselytutkimuksen valossa. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 106. Abstract: The Prevalence and Correlates of Being Targeted for Police Control among Finnish Adolescents. National Research Institute of Legal Policy.
- Salmi, Venla (toim.) (2009): Nuorten rikoskäyttäytyminen ja uhrikokemukset. Nuorisorikollisuuskyselyiden tuloksia 1995–2008. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 246.
- Törrönen, Jukka & Korander, Timo (2005). Preventive Policing and Security Plans: The Reception of New Crime Prevention Strategies in Three Finnish Cities. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, Vol. 6: 2, 106–127.
- Vehkalahti, Kaisa, Rutanen, Niina, Lagström, Hanna & Pösö, Tarja (2010). Kohti eettisesti kestävä lasten ja nuorten tutkimusta. In Lagström, Hanna, Pösö, Tarja, Rutanen, Niina & Vehkalahti, Kaisa: *Lasten ja nuorten tutkimuksen etiikka*. Nuorisotutkimusseura/ Nuorisotutkimusverkosto, julkaisuja 101. 10–24.

Hot Spot politiarbejde i Københavns natteliv

Abstract

This paper reports the findings of an evaluation of the Copenhagen Police intervention to combat violence. The purpose of the intervention is to reduce the number of violent offences in public places at night in the inner city of Copenhagen. The intervention is carried out on specific weekends where the police expect the number of violent crimes to be particularly high. To examine whether the intervention is an effective means to reduce the number of violent crimes, this paper conducts an effect evaluation using an experimental- and a control group. The experimental group consists of the nights where the police have carried out the intervention, while the control group consists of the nights where the police had planned to carry out the intervention, but since cancelled it. The results of a regression analysis show that the intervention seems to be effective. The paper ends with a cost-benefit analysis and a discussion of whether the intervention is effective from an economic perspective.

Indledning

Københavns Politi City har gennem de seneste år gennemført en særlig indsats mod vold i nattelivet i det indre København. Det drejer sig om en forebyggende indsats, der har til formål at reducere antallet af de voldsepisoder, der forekommer i og omkring restaurations- og diskoteksmiljøet.

Københavns Politis indsats mod vold henhører under situationel forebyggelse, idet den handler om at ændre selve kriminalitetssituationen, således at *mulighederne* for at begå vold mindskes. Den teoretiske forklaring på, en sådan type kriminalitetsforebyggende indsats kan antages at være virkningsfuld, stammer fra *Routine Activity Theory*.¹ Ifølge denne teori vil en kriminel handling kun forekomme, hvis tre forhold er til stede samtidigt og på samme sted: Der skal være en motiveret gerningsperson, et egnet mål for kriminaliteten og et fravær af kapable vogtere. Hvis bare én af de tre faktorer mangler i situationen, vil kriminalitet ikke forekomme. Den indsats, Københavns Politi arbejder med, angår det sidstnævnte element: Fraværet af kapable vogtere. Ved at være mere massivt til stede i nattelivet – ved at der er flere kapable vogtere, i dette tilfælde politifolk – forventes det, at det vil mindske muligheder for kriminalitet.

Indsatsen blev udført første gang i 2007 og er fortsat siden. Den tager udgangspunkt i en tæt indsats i form af en fokuseret patruljering på tidspunkter og i områder, hvor

¹ Cohen, Lawrence and Marcus Felson 1979: "Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach" in *American Sociological Review*, 44:588-608.

der har vist sig at være en koncentration af problemer. Indsatsen udføres mellem klokken 23 og 7, primært fredag nat og lørdag nat, hvor der især har vist sig at være mange voldelige episoder. Og som nævnt udføres den alene de weekender, hvor der erfaringsmæssigt forekommer en del uroligheder. Det område, hvor patruljeringen foretages, er ligeledes afgrænset ud fra, at det er steder, hvor der forekommer særligt mange problemer. Konkret drejer det sig om det indre København, dvs. et område afgrænset af Vester Voldgade, Nørre Voldgade, Gothersgade og havnen.

Typisk bemandes indsatsen med cirka 20 betjente, hvoraf omkring halvdelen udgøres af uniformerede betjente fra beredskabet, der patruljerer til fods. Desuden deltager typisk to civilklædte betjente fra Efterforskningen, to motorcykelbetjente, to betjente til hest, tre betjente fra specialpatruljen og 1-2 medarbejdere fra Skat. En typisk indsatsnat begynder kl. 23 med et koordineringsmøde, hvor betjentene briefes og inddeles i mindre hold på 2-4 betjente. På koordineringsmødet understreges det, at fokus i indsatsen er forebyggelse af vold gennem synlighed.

Effektundersøgelsens design og data

For at undersøge, hvorvidt indsatsen er et effektivt middel til at reducere antallet af voldsepisoder i nattelivet i indre by, er foretaget en kvantitativ effektmåling.

Typisk omhandler kriminologiske effektevalueringer en måling af recidiv for en given gruppe af individer, som har været genstand for en særlig sanktion eller et særligt tiltag, i forhold til nogen, som ikke har været det. I modsætning hertil vurderes effekten i denne undersøgelse ikke ud fra bestemte personers handlinger, men på baggrund af et bestemt område og bestemte tidspunkter. Effektmålingen er centreret omkring en kortlægning af ændringer i antallet af voldsepisoder i det område og på de tidspunkter, indsatsen gennemføres. En effekt måles ved forskellen i antallet af voldsepisoder under indsatsperioden – eller forsøgsperioden – i forhold til antallet af voldsepisoder, der kan forventes at ville have været, hvis den ikke havde været udført.

For at kunne vurdere forholdet mellem det faktiske og det forventede antal voldsepisoder skal der konstrueres en kontrolgruppe – eller snarere kontrolperiode – i forhold til de perioder, hvor indsatsen har fundet sted. Konstruktion af en kontrolgruppe er gerne det store problem ved effektevalueringer, som ikke er baseret på et egentligt eksperimentelt design med en fuldstændig tilfældig, lodtrækningsbaseret fordeling mellem indsats- og kontrolperioder. Dvs., at politiet i så tilfælde skulle have valgt tilfældige indsatsweekender frem for – som nu – at vælge weekender og perioder, hvor man ved, at der er særligt mange problemer. Det er således klart, at effekten af en indsats i perioder med særligt mange problemer ikke bare kan sammenlignes med forholdene i andre, mindre problemfyldte perioder.

På grund af andre, tilfældige omstændigheder har det dog vist sig, at det har været muligt at konstruere en kontrolgruppe, der må antages at fungere lige så godt, som en tilfældig udvælgelse af såvel indsats- eller forsøgsperioder som kontrolperioder ville gøre. Blandt de weekender, hvor Københavns Politi havde planlagt at gennemføre indsatsen, blev de således på grund af mandskabsmæssige årsager eller andre presserende opgaver nødt til at aflyse et antal planlagte indsatser. Disse aflyste indsatsnætter er perfekte som kontrolperioder, idet de på en række væsentlige parametre svarer til indsatsnætterne. Grundet omstændighederne opstår der altså en naturlig eksperimentel situation.

Mens forsøgsperioden består af de weekendnætter,² hvor indsatsen mod vold udføres i indre by, er kontrolperioderne de weekendnætter, hvor denne indsats skulle have været udført. Denne afgrænsning bygger på, at det primære fokus for indsatsen er synlighed. Dermed antages det, at der ikke vil være en effekt ud over den enkelte indsatsnat. Politiets tilstedeværelse i indsatsnætterne forventes dermed ikke at påvirke volden i indre by de øvrige nætter.

Data til brug for evalueringen består i anmeldelser af vold i perioden 2007-2009. De er med venlig hjælp fra Rigspolitiet udtrukket fra politiets sagsstyringssystem, POLSAS. De anmeldelser, der er bedt om, angår vold efter straffelovens §§ 244-245 og trusler om vold, jf. § 266.³ Undersøgelsen omfatter udelukkende vold begået i det offentlige rum. Ydermere er de overtrædelser af straffelovens § 119, som angår polititjenestemænd, inkluderet i undersøgelsen, ligesom oplysninger om overtrædelser af ordensbekendtgørelsen er det. Disse lovovertrædelser må anskues på en anden måde end de forannævnte, idet de i modsætning til vold og trusler mod privatpersoner typisk alene vil blive registreret, når politiet er til stede, idet det er lovovertrædelser, der enten er rettet mod politiet eller typisk alene registreres som følge af politiets tilstedeværelse.

Effektundersøgelsens resultater

Til at analysere, hvorvidt politiets indsats mod vold forårsager et fald i antallet af anmeldelser af vold, anvendes en Poisson regressionsanalyse. Formålet med en sådan regressionsanalyse er at teste, om indsatsen mod vold har en effekt på antallet af anmeldelser af vold, når der er kontrolleret for øvrige forhold, som kunne tænkes at forårsage forskellen i omfanget af voldsanmeldelser. Nætterne i indsats- og kontrolperioden er ikke ligeligt fordelt efter årstiderne, tid på måneden og over årene. Disse forskelle er det nødvendigt at kontrollere for i analysen.

Evalueringen omfatter voldsepisoder fordelt på i alt 36 indsatsnætter samt 18 nætter, hvor indsatsen er aflyst. I disse 54 nætter er der anmeldt i alt 121 voldsepisoder. I tabel 1 er det angivet, hvordan de 121 voldsepisoder er fordelt mellem disse perioder. Af tabellen fremgår det, at langt hovedparten af voldsepisoderne i såvel indsats- som kontrolnætter vedrører simpel vold. Det drejer sig i begge tilfælde om lidt over 80 pct., mens langt den meste af de resterende episoder angår alvorligere vold. Der er således ingen nævneværdig forskel på alvoren af voldsepisoderne i de to grupper.

² Indsatsen udføres også få enkeltstående nætter, som ikke er weekender. Disse er sorteret fra, idet de ligger på forskellige øvrige ugedage end indsatsnætterne.

³ Der er desuden bedt om data for § 246, den særligt alvorlige vold, men sådanne sager forekommer ikke i materialet.

Tabel 1. Voldens art fordelt på forsøgs- og kontrolperiode

	Indsatsnætter		Aflyste nætter		I alt	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Simpel vold (§ 244)	61	84 %	40	83 %	101	84 %
Alvorligere vold (§ 245)	11	15 %	8	17 %	19	16 %
Trusler om vold (§ 266)	1	1 %	0	0 %	1	1 %
I alt	73	100 %	48	100 %	121	100 %
Gennemsnit pr nat	2,0		2,7		2,2	

Det ses videre af tabel 1, at der på en gennemsnitlig indsatsnat forekommer 2 voldsepisoder, mens der på en nat, hvor indsatsen er aflyst, i gennemsnit forekommer 2,7 voldsepisoder. Det er ikke en overvældende stor forskel, men i betragtning af, hvor få voldsepisoder der forekommer på en enkelt nat, er det alligevel en betydelig divergens.

Af den slutmodel for regressionsanalysen, der ses i tabel 2, fremgår det, at der er en signifikant forskel mellem antallet af voldsepisoder i indsats- og kontrolnætterne. Det har dermed stadig en betydning for antallet af voldsepisoder en given nat, om denne nat vedrører en indsats- eller en kontrolnat, selv efter der er kontrolleret for sæsonvariation.

Tabel 2. Resultat af Poisson regressionsanalyse

Variabel	B	Standardfejl	Wald Chi-Square	p-værdi
Konstant	0,895	0,152	34,86	0,000
Vinter	0,592	0,204	8,42	0,004
Indsatsnætter	-0,495	0,207	5,74	0,017

Tolkningen af regressionskoefficienterne er, at når alt andet er lige, så er det forventede antal af voldsepisoder i de nætter, hvor politiet udfører indsatsen, 0,61 gange så stort som det forventede antal af voldsepisoder i de nætter, politiet ikke udfører indsatsen⁴. Det betyder, at der er 39 pct. færre voldsepisoder i indsatsnætterne. Har Københavns Politi således en forventning om, at der i løbet af en given weekend vil forekomme 10 voldsepisoder, kan de ved at sætte ind med den særlige indsats mod vold denne nat forvente at reducere antallet af voldsepisoder til seks.

Eventuel Forskydningseffekt

Risikoen for en negativ forskydning af kriminaliteten er et af de primære kritikpunkter mod situationel kriminalitetsforebyggelse.⁵ En negativ forskydningseffekt er udtryk for, at der ikke sker en absolut reduktion i antallet af kriminelle handlinger, men at hele eller en del af kriminaliteten blot forskydes til et andet sted, et andet tidspunkt eller en anden type kriminalitet. Det er således muligt, at ovenstående resultat ikke er entydigt positivt.

⁴ Den strukturelle ligning ser ud som følger: $\text{Ln}[E(y|x_1, x_2 \dots x_k)] = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 \dots + \beta_k X_k$

⁵ Reppetto, Thomas 1976: "Crime Prevention and the Displacement Phenomenon" in *Crime and Delinquency*, 22 (3). Pp. 284-296.

Den vold, Københavns Politis indsats retter sig mod, må dog antages at være overordentlig situationsbetinget. Det må antages at være hændelser, der udspringer af givne situation, hvor aggressioner pludseligt kan opstå på grund af omstændigheder såsom trængsel, påvirkning af alkohol m.v. Det er vanskeligt at forestille sig, at potentielle gerningspersoner – i de nætter, hvor politiet er mere massivt til stede – enten vælger at fortrække til andre områder og begå vold dér eller at vente med at begå volden til tidspunkter, hvor politiet ikke i samme grad er til stede.

Der kan derimod være en risiko, at der som følge af den massive tilstedeværelse af politi begås flere lovovertrædelser mod politiet. Om der i sådanne tilfælde er tale om en egentlig forskydning ved at den vold, der var tiltænkt en privatperson, i stedet rettes mod politiet, eller om det alene er væksten i mulighederne, der betinger disse lovovertrædelser, kan være vanskeligt at afgøre. I de 36 indsatsnætter er registreret 9 anmeldelser vedrørende vold mv. mod polititjenestemand. Der er derimod ikke registreret sådanne episoder i de nætter, hvor indsatsen er blevet aflyst. Det må på den baggrund formodes, at den mere massive tilstedeværelse af politiet i indsatsnætterne har haft en betydning for, at disse episoder forekommer.

De data, der er modtaget, viser, at der også er registreret flere overtrædelser af ordensbekendtgørelsen i indsatsnætterne i forhold til de nætter, hvor indsatsen er blevet aflyst. Der er i gennemsnit registreret otte overtrædelser af ordensbekendtgørelsen på en indsatsnat, mens der gennemsnitligt er registreret seks tilfælde på en nat uden indsats.

Ud over, at dette givetvis kan skyldes den nævnte vækst i risikoen for at blive registreret for mindre forseelser, så er det også muligt, at væksten i registreringer vedrørende ordensbekendtgørelsen skyldes, at politiet i forbindelse med indsatsen får dæmmet op for uroligheder på et tidligere stade, dvs. før de udvikler sig til alvorligere episoder. Ved at anvende ordensbekendtgørelsen præventivt kan betjentene lægge en dæmper på individer, der måske ellers kunne blive involveret i voldsepisoder. På den måde er det muligt, at indsatsen mod vold i nogen grad alene reducerer antallet af voldsepisoder ved at forskyde dem til mindre alvorlige lovovertrædelser.

Effektivitet i cost-benefit perspektiv

Det kan være værd at vurdere, om denne form for indsats, Københavns Politis gennemfører, også er effektiv ud fra et cost-benefit perspektiv. Der er tale om, at der som følge af indsatsen sker en reduktion på knap én voldsepisode pr. indsatsnat. Dertil kommer en mindre tilvækst i antallet af tilfælde af vold og trusler mod polititjenestemænd samt en større tilvækst i sager vedrørende ordensbekendtgørelsen. Mens sidstnævnte antageligt langt hen ad vejen er lovovertrædelser, der ville forekomme, selv om politiet ikke ville være til stede, så er overtrædelserne af § 119 givetvis betinget af selve indsatsen.

For at opnå denne effekt skal der flere politibetjente på arbejde end ellers. Indsatsen mod vold bemannes således typisk af 14 ekstra betjente, som udelukkende fokuserer på at forebygge voldsepisoder. Det drejer sig om 10 betjente fra beredskabet, to fra efterforskningen og to fra rytteriet. Derudover deltager tre betjente fra specialpatruljen, som fører tilsyn med bevillingshaverne, og to motorcykelbetjente, som fokuserer på at forebygge hasarderet kørsel i indre by. Slutteligt deltager også

gerne én til to medarbejdere fra skat i indsatsen. Da specialpatruljen, motorcykelbetjentene og skat ikke deltager i indsatsen med henblik på at forebygge vold, lades disse ude af betragtning i det følgende.

Med henblik på at vurdere, om indsatsen mod vold også er effektiv ud fra en økonomisk synsvinkel skal det estimeres, om de omkostninger, der er forbundet med indsatsen, overstiger de besparelser, indsatsen afstedkommer i form af færre retssager om vold. Estimeringen er baseret på tilgængelige oplysninger om omkostninger ved sigtelser, retssager m.v. samt udgifter til den ekstra patruljering.

Med hensyn til beregningen af besparelser er denne baseret på følgende oplysninger vedrørende voldssager:⁶

- 71 pct. af anmeldelserne for overtrædelse af straffelovens § 244 og 81 pct. af anmeldelserne for overtrædelse af straffelovens § 245 fører til en sigtelse.
- 65 pct. af sigtelserne for overtrædelse af straffelovens § 244 og 63 pct. af sigtelserne for overtrædelse af straffelovens § 245 fører til en fældende strafferetlig afgørelse, mens de fleste af de øvrige sager blev frafaldet på bevisets stilling.
- 39 pct. af de strafferetlige afgørelser vedrørende § 244 er ubetingede frihedsstraffe, mens dette gælder 73 pct. af de strafferetlige afgørelser vedrørende § 245.
- Den gennemsnitlige længde af de ubetingede frihedsstraffe for overtrædelse af straffelovens § 244 er 81 dage, mens den er på 228 dage for § 245.
- 35 pct. af de ubetingede domme for overtrædelse af straffelovens § 244 afsones i hjemmet.⁷
- 46 pct. af de strafferetlige afgørelser vedrørende § 244 er betingede frihedsstraffe, mens 18 pct. af de strafferetlige afgørelser vedrørende § 245 er det.
- 32 pct. af de betingede domme for overtrædelse af straffelovens § 244 og 48 pct. af de betingede domme for overtrædelse af straffelovens § 245 er med vilkår om samfundstjeneste.
- Det gennemsnitlige antal timers samfundstjeneste for overtrædelse af straffelovens § 244 er 51, mens det er på 64 for overtrædelse af straffelovens § 245.⁸

⁶ Når ikke andet er angivet, er oplysningerne fra Danmarks Statistiks kriminalstatistik og angår 2008.

⁷ Baseret på et skøn på baggrund af den forløbsundersøgelse af fodlænkeordningen, Justitsministeriets Forskningskontor har gennemført.

⁸ Beregnet på baggrund af data, som Forskningskontoret ligger inde med.

På de 36 indsatsnætter forekommer 19 færre voldsepisoder efter straffelovens § 244 og fem færre voldsepisoder efter straffelovens § 245, end der kunne forventes, såfremt indsatsen ikke var blevet gennemført. Dertil kommer, at der i indsatsnætterne er registreret ni overtrædelser af straffelovens § 119 vedrørende vold eller trusler om vold mod polititjenestemand – episoder som må formodes ellers ikke at ville være forekommet. Disse skal derfor fratrækkes besparelserne.

De 24 færre voldsepisoder, som indsatsen forårsager, er beregnet til at spare samfundet for udgifter på i alt 1.146.375 kr. i form af omkostninger til politiundersøgelser, sigtelser, afgørelser, tiltaler og afsoning i fængsel. Beregningerne er baseret på ovenstående oplysninger om sigtelser og afgørelser samt de gennemsnitlige kostpriser forbundet med de forskellige typer af udfald. Kostprisen for at foretage en indledende undersøgelse uden at gennemføre en videre retlig behandling er gennemsnitligt 1218 kr. Denne pris gælder for de henholdsvis 29 pct. og 19 pct. af voldsepisoderne, hvor der ikke rejses sigtelse. I de sager, der rejses sigtelse, er den gennemsnitlige kostpris 6090 kr., mens kostprisen for en strafferetlig afgørelse er 26.464 kr.⁹ For de ubetingede frihedsstraffe tillægges en omkostning på 1167 kr. pr. indsat pr. døgn for afsoning i et åbent fængsel, mens omkostningerne for dem, der afsoner i hjemmet, er 732 kr. pr. døgn.¹⁰ Endelig er udgiften til aftjening af samfundstjeneste sat til 305 kr. pr. time.¹¹

På omkostningssiden er overtrædelserne af § 119 i indsatsnætterne beregnet til at koste i alt 323.663 kr. Endvidere er der udgiften til bemanningen med typisk af 14 betjente pr. indsatsnat. En indsatsnat varer otte timer, og en politi-time koster 406 kr. Dermed koster én indsatsnat 45.472 kr., og 36 indsatsnætter koster 1.636.992 kr.

Det betyder, at retssystemets omkostninger ved indsatsen overstiger besparelserne med godt 20.000 kr. pr indsatsnat.

Videre diskussion

I ovenstående cost-benefit analyse fokuseres udelukkende på retssystemets omkostninger. Der er dog visse øvrige besparelser eller gevinster, der bør tages i betragtning.

For det første afspejler den nævnte nedgang i omfanget af voldelige hændelser næppe den reelle nedgang. Data fra offerundersøgelserne fra 2005-2009 viser, at kun 40 pct. af de voldstilfælde, der er foregået på offentlig gade, vej m.v. mellem kl. 23 og 7, anmeldes til politiet eller kommer til politiets kundskab på anden måde. Tages

⁹ Disse oplysninger stammer fra Helweg-Larsen, Karin, Marie Kruse, Jan Sørensen og Henrik Brønnum-Hansen. 2010: *"Voldens pris. Samfundsmæssige omkostninger ved vold mod kvinder"* Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet og Rockwool Fonden, s. 95 ff.

¹⁰ Oplysninger fra Kriminalforsorgen.

¹¹ Fastsat på baggrund af beregninger i rapporten "Alternativanalyse. Kriminalforsorgens muligheder for alternativ opgavevaretagelse", udarbejdet af Deloitte & Touche Consulting Group, 1998. Beløbet er pristalsreguleret.

mørketallet i betragtning, betyder det, at indsatsen må forventes at have forhindret 60 voldsepisoder i stedet for 24.¹²

For det andet indgår ikke i beregningerne sparede udgifter til behandling af de skader, volden har forårsaget, sygefravær, tabt arbejdsfortjeneste og andre besparelser, der angår ofret. Også de psykiske problemer og den utryghed, udsathed for en vold kan give afstedkomme, bør tages i betragtning.

For det tredje bør den stempling og den straf, en potentiel gerningsmand spares for, samt de konsekvenser, dette vil kunne have for personens videre liv, også indgå i et mere fuldstændigt regnskab over omkostninger og besparelser ved indsatsen.

Dermed kan konkluderes, at Københavns Politis indsats mod vold sparer nogle mennesker for at blive ofre, nogle for at blive gerningsmænd og samfundet for ressourcer til retssystemet. Hvordan besparelserne for henholdsvis ofre og gerningspersoner beregnes, står imidlertid ikke klar på baggrund af indeværende undersøgelse.

Litteraturliste

Balvig, Flemming (2010), "Udsathed for vold og andre former for kriminalitet – Offerundersøgelserne 2005-2009 med delvis opdatering for 2010".

Cohen, Lawrence and Marcus Felson, (1979), "Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach" in *American Sociological Review*, 44:588-608.

Deloitte & Touche Consulting Group, (1998), *Alternativanalyse. Kriminalforsorgens muligheder for alternativ opgavevaretagelse*.

Direktoratet for kriminalforsorgen, (2010), *Statistik 2009*.

Helweg-Larsen, Karin, Marie Kruse, Jan Sørensen og Henrik Brønnum-Hansen, (2010), *Voldens pris. Samfundsmæssige omkostninger ved vold mod kvinder*, Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet og Rockwool Fonden.

Justitsministeriets Forskningskontor, (2009), "Afsoning i hjemmet. En forløbsanalyse vedrørende faglænkeordningen".

Reppetto, Thomas, (1976), "Crime Prevention and the Displacement Phenomenon" in *Crime and Delinquency*, 22 (3). Pp. 284-296.

¹² Der er derimod næppe et mørketal for overtrædelser af § 119, hvor jo netop politiet selv er ofre.

Through the looking Glass - forskere på nettutstilling. Om forskningsformidling på nett

Innledning

I hvor stor grad har kriminologer og rettssosiologer innen akademisk kritisk reflektert over premissene for, og forskningsformidlingen bedrevet for å vise frem ens egen forskning ved egen institusjon på nett?

Hoveddelen av analyser av Internett har vært rettet på områder utenfor akademisk, heller enn på akademias – og akademiskeres – bruk av nett som (forskningsformidlings-)verktøy. Datamaskinen medførte kanskje den største praktiske endringen i akademisk arbeidshverdag siden innføringen av skrivemaskinen. I likhet med skrivemaskinen, introdusert ved den industrielle revolusjonens og modernitetens begynnelse, er Internett i ferd med å skape nye strukturelle endringer og former for presentasjoner av akademiske tekster (Wershler-Henry, 2007). Internett skaper nye former for sosiale og teknologiske rom og ideologier – deriblant – for å låne et begrep fra Bakhtin – nye form skapende ideologier om formidling (Holquist, 2002).¹

I denne artikkelen ønsker vi, med utgangspunkt i våre erfaringer med henholdsvis opprettelse og drift av nettstedet *kriminalpolitikk.uio.no* samt erfaringer med forskningsformidling ved Universitetet i Oslo (UiO), å se nærmere på utviklingstrekk ved forskningsformidling på nett i akademisk de siste fem årene. Med forskningsformidling menes her utadrettet presentasjon av egen og/eller andres forskning på nett.

Intensjonen med artikkelen er ikke å kritisere det nye UiO nettstedet, men heller løfte frem problemer og utfordringer som oppstår når forskning skal formidles via nett og i en mer journalistisk tradisjon. Videre, utfordringer ved forskningsformidling på nett når denne havner i skjæringsfeltet og i møtet mellom ulike mål krav, behov og fagdisipliner.

Vi søker en fornyet debatt om forskningsformidling på nett i akademisk da denne i siste instans er i ferd med å bli av de viktigste premissleverandører for de ulike fags samfunnsposisjon og framtidige rammer.

Bakgrunn

Innen kriminologien har det eksistert en lang forskningstradisjon som har vært kritisk til massemedia – og spesielt til massemedienes dekning av kriminalsaker og

¹ Bakhtin' var opptatt av dialektiske relasjoner mellom form og ideologi i språk, av hva konstituerte monologiske versus polyfoniske tekster. Med monologiske ser man reduksjon av meningsmangfold, mens i polyfoniske tekster finner en rekke individuelle "stemmer" – også uavhengige av forfatterens intensjoner og fortellerstemme.

kriminalpolitiske temaer (se for eksempel Jewkes, 2011). Opprettelsen av nettstedet kriminalpolitikk.uio.no kan også sees som en del av denne forskningstradisjonen. Bakgrunnen for nettstedet var et opplevd skille mellom den medieskapte presentasjonen av kriminalitet, og de kriminologiske og retts sosiologiske diskusjoner om tema (Bratlie-Jensen og Koppang, 2005). En hovedmotivasjon ved opprettelsen av kriminalpolitikk.uio.no² var ønsket om å bidra til å nyansere norske massemediers fremstilling av kriminalitetsfeltet. Først og fremst, slik at beslutningstagere kunne fatte mer informerte beslutninger, og offentligheten gjøre seg opp meninger, basert på faglig grunnlag. En forhåndsforståelse var at massemedia påvirket, eller kunne påvirke, kriminalpolitikken i en populistisk og uheldig retning (Bratlie-Jensen og Koppang, 2005).

Masteroppgaven *Kriminalpolitikk.no* var en form for aksjonsforskning. Intensjonen med avhandlingen var å danne et grunnlag for senere å kunne opprette et eget nettsted med nyansert info om kriminalitetsrelaterte temaer. Idealet var å fjerne seg fra det dominerende hendelsesstyrte mediefokuset innen kriminaljournalistikken – og heller tilby et bredt kunnskapsbasert alternativ (Bratlie-Jensen og Koppang 2005). Etter hvert beveget målsetningen for nettstedet seg fra hovedsakelig å være “opinionsdanner” til å bli en kanal også for forskningsformidling.

Kriminalpolitikk.uio.no oppstod i en periode da den samtidige samfunnsvitenskapelige diskusjon om Internettets samfunnsrolle var i sin spede begynnelse. Kritikken av Internett falt fort innen rammen for den tradisjonelle kritikk av massemedia og nye (formidlings-) teknologier per se - som for eksempel Postmans *Vi morer oss til døde*, der moderne massemedier er å anse som en trussel for allmenndannelsen (Postman, 1985). Baumans flytende modernitet diskusjon, der Internett ble sett på som negativ aktør og undergravingsmekanisme for det sosiale rom, er et annet eksempel (se Baumann 2000).³ Masteroppgaven *Kriminalpolitikk.no* kan leses som et forsøk på å ta parti med de mindre dystopiske perspektivene som florerte med hensyn til demokrati, borgerrollen og dens påvirkning fra den virtuelle verden.⁴

I tidligere medieforskning så man på mediepåvirkning gjennom en to-steps tankemodell; først fra mediet til opinionsledere og deretter fra opinionslederne til ulike varianter av offentligheter (Bratlie-Jensen og Koppang, s. 69, 2005). Bratlie-Jensen og Koppang mente at Internet som kommunikasjonskanal krevde en mer komplisert modell for å forstå denne prosessuelle mediepåvirkningen og utviklet en teori om en tre-trinns-hypotese om alternative offentligheter på Internett. Tre trinns hypotesen består av første trinn; fra Internett til opinionsledere, andre trinn; fra

² Nettstedet har gått gjennom tre navnendringer. De to første fikk navn etter sin URL , hhv kriminalpolitikk.no og kriminalpolitikk.uio.no. I siste versjon har en valgt å gå vekk fra denne praksisen og nettstedet heter nå UiO: kriminalpolitikk. Vi har for leservennlighetens skyld valgt i denne presentasjonen å omtale nettstedet som kriminalpolitikk.uio.no.

³ Internet som nytt medium skapte som seg hør og bør en rekke dystopiske kriminologiske ”techno horror”-perspektiver. I Oslo kan samtidige studier som Aas (2003) og Mork Lomell (1999) nevnes.

⁴ Diskusjonen gikk bl.a. på hvorvidt Internett bidro til å styrke eller svekke demokratiet. Se blant andre Hoff, Löfgren og Johansson 1999, Mathiesen 2002, Haug 1999, Bing 2000. En annen parallell og til tider overlappende debatt handlet om de kommersielle aspektene ved Internett.

opinionsledere til representanter for massemediene og tredje trinn; fra massemediene til større eller mindre offentligheter (ibid).

Bratlie-Jensen og Koppang (2005) ønsket å opprette en alternativ offentlighet for kriminalitetsdebatt på nettopp Internett, ettersom de anså at nettet til sammenligning med de andre massemediene i større grad åpner opp for interaksjon. Videre, Internett er billig i drift sammenlignet med de tradisjonelle massemediene og er ikke underlagt de samme materielle og fysiske begrensninger for å nå ut til flest mulig lesere, lyttere eller seere, som de tradisjonelle massemediene er rammet av. Men også fordi Internett er en arena som egner seg for både såkalt treg og rask materie (2005: 79). Etter å ha hospitert hos to organisasjoner som tidlig aktivt benyttet Internett som informasjonsformidlingskanal; Statewatch og BrugerForeningen, så Bratlie-Jensen og Koppang (2005) likheter og ulikheter mellom de to nevnte tiltakene. Et område tiltakene skilte seg fra hverandre på, var hvorvidt materialet de presenterer på nettsidene sine var forholdsvis konstant, som hos BrugerForeningen, eller om informasjon på nettstedet var under kontinuerlig forandring, som hos Statewatch (2005: 86). Nettstedet *kriminalpolitikk.uio.no* var bygget opp med tanke på plass for begge informasjonskategorier. Det vil si de ønsket et nettsted som inneholdt både temaer som lesere kunne hente frem dersom de ønsket fordypning i et tema, men også et nettsted med mulighet for kontinuerlig oppdatering og oppfølging av temaer og debatter som var aktualisert i media. Som daværende instituttleder Liv Finstad skrev i et innlegg på nettstedet da det ble opprettet:

“Er det ikke nok kriminalpolitikk i norske medier allerede? Hvorfor starte et nytt nettsted med navnet kriminalpolitikk.uio.no? Man kan spørre med god grunn: Bedømt etter hvilke omfangsrrike avtrykk som stoff om kriminalitet og kriminalpolitikk har i den daglige offentligheten, skulle det være mer enn nok. Dette nettstedet er annerledes. Ambisjonen er å formidle forskningsbaserte kriminalpolitiske innspill til offentligheten.... Kriminalpolitikk.uio.no har ambisjonen å være nettstedet for alle. Massemediene presenterer ofte forenklete kriminalpolitiske bilder – dette nettstedet ønsker å komplisere disse bildene. Mens mange menneskers umiddelbare reaksjon er at kriminalitet og andre sosiale problemer må løses med straff og strengere straffer, vil større kunnskap om folk, problemer og ulike tiltaks virkninger gjøre denne intuitive reaksjonen mindre selvsagt – tror og håper rettssosiologer og kriminologer.” (Finstad 2006)⁵

⁵ Utsnitt fra *kriminalpolitikk.uio.no*'s opprinnelige forside.

Bøker



Elisen er rapporter om ressursbruk og
rger av måloppnåelse ressursutløsende
For polititjenestefolket er det noe som
ik at de ikke får utført "det ordentlige
tidet". I følge Gundhus er dette et sentralt
for å forstå møtebrønden med IKT

Om oss



Grunntanken bak dette nettstedet er at dager
mediesituasjon vanskeliggjør en konstruktiv og
nyansert debatt om kriminalrelaterte temaer.

[Les mer](#)

En av hovedmålsettingene for Bratlie-Jensen og Koppang (2005) var at *Kriminalpolitikk.uio.no* skulle delvis være drevet av masterstudenter i kriminologi og retts sosiologi. Dette ble til dels en realitet ved at *kriminalpolitikk.uio.no* ble et studieemne på masternivå ved Institutt for kriminologi og retts sosiologi (IKRS), der studenter skulle kunne bidra med redaksjonelle innspill, egne arbeider om kriminalpolitikk i media og generelt.⁶ Dessverre endte studentenes medvirkning med å bli mer begrenset enn intensjonene var. Årsaker til dette var først hovedsakelig tidsbegrensninger, men etter hvert også på grunn av administrasjonsbestemte forbud. I starten av nettstedets virke forelå det teknologiske hindringer for full bruker medvirkning. Da disse forsvant, ble de erstattet av nye regler for adgang til bruk av nett. Noe som i realiteten ekskluderte studenter som nettaktører på *Kriminalpolitikk.uio.no*.

Fra "fri tanke" til administrativ tilpasning: fra idealistisk drift til statlig regulering

Både å tilpasse seg IKRS som universitetsinstitusjon, men også hverdags- og arbeidslivets rammer, var en utfordring i planleggingsfasen og under opprettelsen av nettstedet. Finansiering var knapp og mye energi gikk med på å få midler til drift, tidvis gikk mindre ressurser på utvikling av nettstedet før oppstarten juni 2006. Parallelt med dette så man også fremveksten av et fokus på forskningsformidling ved Universitetet i Oslo (UiO) som bedrift, men da en type forskningsformidling som hadde andre intensjoner (og rammer) enn *kriminalpolitikk.uio.no*.

I 2007 vedtok Det juridiske fakultet ved UiO å fornye sine nettsider. Forarbeidet ble en betydelig ressursatsning der de fleste ansattgrupper ved fakultetet var involvert. I 2008 vedtok også UiO sentralt å opprette nye nettsider. Ettersom arbeidet allerede var påbegynt ble Det juridiske fakultet pilot for denne satsningen. Men denne gangen ble utviklingen av nettsidene utplassert til et privat firma, og beslutningsmyndighet ble løftet fra fakultet og ansattgrupper til universitetets sentrale nivå.

⁶ Emnet "RSOS4804 Kriminalpolitikk" ble første gang tilbudt som valgfritt emne som en del av mastergraden i retts sosiologi og kriminologi ved Institutt for kriminologi og retts sosiologi ved Universitetet i Oslo, høsten 2008. Så lang har det blitt gitt undervisning i emnet hvert høstsemester siden 2008. Men fra 2011 av er det planer om å utvikle emnet til å gå over to semestre. Om dette blir vedtatt vil det bli gitt undervisning i emnet neste gang våren 2012.

Et hovedmål med UiOs nye nettsider var å standardisere og skape en enhetlig og gjenkjennelig profil på nettsidene der forskningsresultat skulle løftes frem. *“Prosjektet Ny UiO- web”* arbeidet ut i fra følgende målsetninger:

1. UiO.no skal styrke UiOs omdømme som forskningsuniversitet av høy internasjonal standard
2. UiO.no skal brukes aktivt i rekruttering av studenter og ansatte
3. UiO.no skal sørge for å formidle UiOs kunnskap og verdier
4. UiO.no skal sørge for økt effektivitet og bidra til økt kvalitet i forskningen
5. UiO.no skal sørge for økt effektivitet og bidra til økt kvalitet i utdanningen
6. UiO.no skal sørge for økt effektivitet og kvalitet i arbeidet internt⁷

Men det var også eksterne målgrupper som tidligere studenter, forskere og undervisere som man ønsket å få interesseorganisasjoner og næringsliv og “... *eksterne studenter, forskere og undervisere til å bruke og foredle det som produseres og tilbys ved UiO [og]... tidligere studenter, forskere og undervisere til å delta i UiOs produksjon, og å delta i markedsføringen av UiO.*” Videre, få “*næringsliv til å bidra finansielt til UiOs virksomhet*”, og få “*myndigheter til å se nytten av tilstrekkelige bevilgninger til UiO*”.⁸ Sist av de 11 definerte eksterne målgruppene kommer allmennheten: “*Gi innsikt i vitenskapelig tenkning og oppdatert kunnskap om forskningens resultater. UiO.no skal være et naturlig valg for å få innsikt og kunnskap.*” Hvis listen er å lese som en prioritert rekkefølge, kan man si at UiO.no satt allmennheten som siste målgruppe til forskjell fra *Kriminalpolitikk.uio.no* som hadde denne som hovedmålgruppe.

Kriminalpolitikk.uio.no passet verken inn i den gamle eller den nye malen til UiO.⁹ *Kriminalpolitikk.uio.no* hadde ikke passet i “den gamle” malen for universitetets nettsider som ikke hadde klart definerte brukergrupper, i motsetning til *Kriminalpolitikk.uio.no* som eksplisitt definerte sine brukergrupper (beslutningstagere i det offentlige, forelesere og kriminalpolitiske aktører). At *Kriminalpolitikk.uio.no* ikke passet inn i den nye UiO-malen skyldtes til dels den teknologiske utviklingen, men også at det hadde vokst frem en annen forskningsformidlingskanal og dertil nettideologi, styrt av sentralledet.

På den ene siden representerte UiOs nye nettsted et radikalt brudd med tidligere syn på forskningsformidlingens plass på nett ved UiO, der tidligere studieinformasjon og praktisk informasjon for ansatte hadde dominert. Målgrupper av brukere ble nå definert og spisset til å favne primært eksterne interessenter. Formen for forskningsformidling – og målsetning for formidlingen, er vesensforskjellig fra prosjektet *Kriminalpolitikken.uio.no*. Der *Kriminalpolitikk.uio.no* hadde et opplysningsideal, ble de nye nettsidene til UiO sin form for forskningsformidling mer

⁷ Se:

<http://www.admin.uio.no/prosjekter/nyuioweb/prosjektrammeverk/bakgrunnsdokumenter/maal-maalgrupper/index.html>

⁸ Se:

<http://www.admin.uio.no/prosjekter/nyuioweb/prosjektrammeverk/bakgrunnsdokumenter/maal-maalgrupper/maal-maalgrupper-UiO-161008.pdf>

⁹ Om at innledningsvis ble det gjort et unntak, men senere ble en pålagt om å adaptere ny nettprofil standard.

et utstillingsvindu for institusjonen og tuftet på idealer om tellekant, elite-universitet og UiO som markedsaktør som må markedsføre eget produkt i et konkurransesamfunn.

Kriminalpolitikk.uio.no feilet muligens i å være ”god butikk”, mens UiOs sitt nye forskningsformidlingsregime favner markedsøkonomiske hensyn. Forskningsformidlingen på UiOs nettsider bærer trekk av tendenser til økt dokumentasjonskrav innen statsforvaltningen – kanskje på bekostning av forskningsformidling i form av kritisk tanke og refleksjon (?) Ved siden av ulikheter med hensyn til intensjoner med forskningsformidlingen på hhv *Kriminalpolitikk.uio.no* og UiOs linje – foreligger det også andre ”teknologiske” føringer som satt, og setter grenser.

”Prosjektet ny UiO web” baserte og baserer seg også på ideologiske føringer - med opphav i it-filosofier - om hvordan best effektivt å strukturere og drifte et nettsted. Disse filosofiene ble, og blir, ikke kun presentert av it-faglige som objektive sannheter, men har og smittet over på selve forskningsformidlingens innhold og form.

For eksempel: ble det opprettet temasider våren 2011 om sentrale fagbegrep som ”kriminalitet”. Dette er temasider som er ment på leksikalsk vis å introdusere, avgrense og avklare vitenskapelige temaer som for eksempel kriminalitet. Forståelsen av kriminalitet som begrep som har vært, og er, omstridt og faglig diskutert og der ulikheter forståelsen av begrepet kan hevdes være nøkkel til ulike faglige retninger innen kriminologisk og rettssosiologisk forskning. Innen faget finner en alt fra Nils Christies kjente sitat om at: *”Handlinger er ikke. De blir. Slik er det også med kriminalitet. Kriminalitet eksisterer ikke. Kriminalitet blir skapt”* (2000:22) til forskere som ser kriminalitet som medfødt og biologisk predisponert. Presentasjonen av tema ”kriminalitet” på den nye UiO webben blir søkt presset inn i følgende mal og skriveregler for hvordan presentere forskningen på nett:

Hvordan skrive for nett?

Vi leser annerledes på nett enn på papir. Noen fellestrekk er:

- *mange leser saktere*
- *om lag halvparten skimleser tekstene*
- *mange leser kun overskrifter*
- *få leser all teksten på en side*
- *lenker gjør at leseren hopper mellom informasjonsbolker*

Følg derfor denne sjekklisten når du skriver for nett:

Hvorfor skriver du denne teksten?

Leserne er oppgaveorienterte. Hva er de på jakt etter? Hvilken oppgave vil de ha løst? Finner de svaret i din tekst? Spør deg alltid: Hva vil jeg oppnå med denne teksten?

Tenk på hvem du skriver for

Trenger leserne denne teksten på uio.no eller bør du nå dem på andre måter? Er teksten og ordvalget tilpasset målgruppen(e)?

Poenget først

Kommer konklusjonen først? Stort sett alle tekster bør ha en ingress eller innledning på en til to setninger, som oppsummerer innholdet på siden.

Nok og godt

Bør du kutte i teksten? Har du fått med poenget?

Lett å skimlese

- *Har du satt punktum ofte?*
- *Er det kun ett poeng i hver setning?*
- *Er det en idé per avsnitt? Start med de viktigste ordene.*
- *Er teksten delt inn i kortere avsnitt med 2-4 setninger i hvert?*
- *Har du brukt meningsbærende underoverskrifter?*
- *Har du brukt ord leseren vil se etter?*
- *Bruker du kulepunkter?”¹⁰*

Gode og nyttige tips når man for eksempel skal presentere et seminar, et arrangement eller intervju tidligere studenter. Men problemet oppstår når man søker å formidle forskning innen denne malen. Konsekvensen vil nødvendigvis bli upresis og forenkende, men i verste fall også gi en uriktig fremstilling av sentrale faglige temaer.

UiOs skrive-mal er stikk i strid med intensjonen bak *Kriminalpolitikk.uio.no*, som etter mye møye likevel fikk sin plass et stykke ned i universitetets nye nettsidestruktur. Symptomatisk nok, gitt universitetets resultat og målorienterte profil, ble nettstedet plassert under overskriften ”Tjenester og verktøy, Kunnskapsressurs”. *UiO:kriminalpolitikk* som nettstedet ble omdøpt til, er nå tenkt som et nettsted til tjeneste og som et verktøy for akademien – heller enn en arena for dannelsen av alternative kriminalpolitiske offentligheter.

¹⁰ Se:

<http://www.uio.no/foransatte/arbeidssotte/nettpublisering/veiledninger/nettskriving/index.html>

Forskningsformidling – fra folkeopplysning til folkeforvirring?



11

Så hva skal være kriteriene være for god forskningsformidling? Er det mulig å bedrive forskningsformidling på nett?

På bakgrunn av erfaringer fra arbeidet med *Kriminalpolitikk.uio.no* og UiO sine nettsider kan man skissere opp tre dominerende hovedkategorier for gjelder forskningsformidling på nett:

1. *Den idealistisk orienterte forskningsformidlingen:* i tillegg til forskningsresultater som presenteres, er fokus forskningens premisser: vitenskapsteoretiske, metodiske og politiske.
2. *Det resultatorienterte, dokumentasjons og legitimeringsstyrte forskningsformidlingen:* her er fokuset i like stor grad på å posisjonere avsender som å orientere mottaker.
3. *”Forskningen viser at” formidlingen:* – tabloidiserte typer for forskningsformidling, der forskning presenteres i relasjon gjerne til former for krise og helseorientert stoff.

I dag tenderer UiO hovedsakelig mot sistnevnte kategori hva gjelder forskningsformidling. *Kriminalpolitikk.uio.no* hadde som målsetting det førstnevnte – som ideal om ikke alltid i praksis.

Et eksempel på den *resultatorienterte, dokumentasjons og legitimeringsstyrte forskningsformidlingen* er nettartikkelen: “*Studenter i forskningsgruppe om politiet*” (Pabsdorff & Ystehede 2010). Her kan man lese om en ny satsning - gruppebasert masterarbeid – som presenteres som forskningsformidling, men som helt klart er en dokumentasjon av noe institusjonen ønsker profilere. Som eksempel på “*Forskningen viser at” formidlingen* kan nevnes artikkelen på forskning.no: “*Fengsler danner ikke nettverk*” med ingressen: “*Fengslene er ikke fødested for kriminelle nettverk. Men det tar kort tid før løslatte fanger begår nye lovbrudd, ifølge ny svensk forskning*” (Frøjd & Ystehede 2009).

UiO har adaptert det journalistiske (og New Public Management) idealet om resultatfokus. Målet er å trekke ut essens, heller enn å søke å presentere kompliserte,

¹¹ Bilde fra UiO: kriminalpolitikk.

uavklarte faglige problematikker. En uheldig konsekvens av dette er at en da fort får en positivistisk orientering, av typen nevnt ovenfor. En annen potensiell, uheldig konsekvens er også at en får en ”*forskningen viser at ...*” formidlingsform som kan skape forvirring hos mottaker. Når ”*forskningen viser at ...*” formidlingen tilsynelatende blir motstridene, for eksempel når forskning kommer frem til ulikt resultat uten at metodiske blir synliggjort, kan dette på sikt bidra til å undergrave forskningens legitimitet, makt og samfunnsposisjon.

Et typisk eksempel fra kriminologien er spørsmål om bruk av rusmidler. På forskning.no kan man lese både at ”*Cannabis kan utløse psykisk sykdom*” (Tunstad 2004), men og at ”*Cannabis kan ha positiv effekt på MS*” (Andersen 2003). Cannabis presenteres her både som helseskadelig og helsefremmende, uten at det problematiseres at cannabis – avhengig av metodisk kontekst og teoretisk perspektiv – kan være begge deler og enda mer. For eksempel, et viktig symbolstoff i en bredere narkotikapolitisk debatt om avkriminalisering versus kriminalisering.

Dersom man legger til grunn at kriteriet for god forskningsformidling er en type formidling som operer i kategori 1 på den tidligere skisserte aksene, følger også spørsmål som: hvem eller hvilke grupper er best egnet for å bedrive denne type formidling? Bør dette utføres av forskere eller journalister eller bør forskningsformidling bli en ny profesjon?

Alle disse alternativene reiser en rekke problemstillinger. Den klassiske kritikken mot forskeren som forskningsformidler er at vedkommende ofte ikke makter på en forståelig og lettfattelig måte å kommunisere sin forskning. På den annen side: den tradisjonelle kritikken mot journalister er at de ikke klarer å formidle forskning slik forskeren ønsker det. Eventuelt at journalister, både intensjonelt og gitt journalistikkens redaksjonelle form og rammebetingelser, forvrenger og/eller forenkler forskningen (Mathiesen 2010). I dag beveger både forskere og journalister seg over på ”motpartens arenaer” når de bedriver forskningsformidling på nett. Forskere i ”mediehåndtering”. Det holdes kronikk-kurs og intervju og tv-trening for yngre forskere. På UiOs nye nettprofil, ser man klart både hvordan man beveger seg i retning av et resultatorientert dokumentasjons og legitimeringsstyrt nettsted – og på journalistikkens, heller enn forskningens, arena. Tilsvarende, journalister som ønsker å fordype seg i tema som det er forsket på, er prisgitt en god dialog med den/de aktuelle forsker(e). Mange forskere som intervjuobjekt forsøker å holde journalistens utfoldelsesmuligheter i tøyle (Hellesøy 2011).

Etter hvert som økte krav til formidling innen akademia stadig presser på, ser man nå også konturene av at forskningsformidling er i ferd med å bli et eget fagfelt og en egen profesjon. For eksempel, på UiOs nettsider får ikke forskere lov til å produsere og skrive forskningsformidlingstekster til nettstedet. Med andre ord vokser det frem en egen profesjon som er både stebarn av journalistikken og forskningens metoder og praksiser, og akademias behov for nyposisjonering innen senkapitalismen etter embetsmannsstatens fall. Det vil si: økende fokus på akademia som big business, og felles organisasjonshensyn.

Niklas Luhmann (2002) har beskrevet media som et kognitivt åpent og normativt lukket system. Kommunikasjonsdikotomien som styrer mediasystemet er i følge Luhmann ”nyhet/ikke-nyhet” (ibid). Man kan også se for seg forskningsvirksomhet som et eget lukket system, der dikotomier bestemmes av epistemologisk ståsted. For eksempel: ”sannhet/ikke-sannhet”, ”*virkelighet/ikke-virkelighet*” eller ”realitet/ikke-

realitet”. Når forskningsresultat forsøkes formidles innen “journalistikkens system” som “nyhet”, slik som har blitt tilfelle på UiOs nye nettsider, utløses kommunikasjonsutfordringer. Dette er fordi at kommunikasjonsformen var i utgangspunktet vesensforskjellig i de to systemene (media og forskning), mens den økte fokus på journalistikkens nyhetsideal er med på å endre akademias kommunikasjonssystem og kanskje også undergrave viktige deler av akademias former for kommunikasjon.¹²

Through the looking Glass – forskere på nettutstilling

Hvilke stemmer blir hørt når det gjelder forskningsformidling på nett, og hvilke stemmer bør bli hørt? For hvem og hvorfor bedrives forskningsformidling på nett?

UiO har tre hovedsatsningsområder: forskning, formidling og undervisning. Slik dagens praksis er tjener forskningsformidlingen på UiOs nettsted en annen rolle enn den klassiske akademikeren som samfunnsdebattant, eller den kritisk intellektuelle som gir tilbake til samfunnet.

UiOs nettsider er en forskningsformidlingskanal der mål krav styrer, og som ikke (nødvendigvis) tar hensyn til å kultivere et alternativ forum for debatt. Da de nye nettsidene for Universitetet i Oslo ble lansert høsten 2009, var den redaksjonelle profilen at presentasjon av forskningsresultater skulle dominere på nettsidene. Det ble stilt økte krav om å produsere forskningsformidlingsartikler på alle nivå, dog der kvalitetssikring og profilering ble, og er, ”toppstyrt”. Videre, forskningsformidling på nett ble underlagt bestemte sjangerkrav og standardiserte maler for hvordan, hvor og innen hvilke rammer, forskning kunne presenteres.

Å skape et alternativt forum for (kriminalpolitisk) debatt var en vesentlig del av den opprinnelige målsetningen til *Kriminalpolitikk.uio.no*. Som Liv Finstad (2006) skrev ved opprettelsen av nettstedet:

“... en del av jobben for universitetsforskere er å drive forskningsformidling; det er ikke minst dette som Universitetet i Oslo legger i den høytidelige formuleringen ”universitetets samfunnsoppdrag”. For retts sosiologer og kriminologer handler samfunnsoppdraget om å bidra med forskningsbasert kunnskap som gir bakgrunnsstoff og inspirerer til refleksjon om bl.a. kriminalpolitiske veivalg. Vi kan ikke styre andre kanalers formater eller instruere journalister om hvordan de bør gjøre jobben sin – selv om vi ikke sjelden har korrigerende meninger om hvordan de burde gjøre den: mer kunnskap, færre salgsfremmende overskrifter. Men vi kan bidra med vår forskningsbaserte kunnskap – til journalister, skoleelever, innsatte og ofre for lovbrudd, til folk flest, til politi, domstoler og kriminalomsorgen Åpenhet er

¹² Som teoretisk tankeeksperiment kan en slik modell belyse kommunikasjonsproblemene for forskningsformidling som oppstår i møtet mellom ulike system. Kanskje er det på tide å slippe til en ny profesjon – forskningsformidlere – personer som behersker begge systemers dikotomi, som har utdannelsesbakgrunn og yrkeserfaring i begge leire, og som står stødig med en fot i hver leir. Men som samtidig får tillitt fra de to bestående systemene til å utvikle sin egen dikotomi; ”formidlingsvennlig /ikke-formidlingsvennlig”. På den annen side, dersom profesjonen blir forankret innen academia som institusjon – om implisitt har kommet frem av presentasjonen det nye fokuset på forskning på UiOs nettsider, er at en institusjonsforankret forskningsformidling kan hende “stå i fare” for først og fremst å tjene institusjonens markedsøkonomiske interesser enn å formidle og å sette forskning i sentrum?

nettopp forutsetningen for en forskningsbasert og åpen offentlig refleksjon om hvordan vi organiserer samfunn og sosialt liv, og hva vi kan gjøre med problemene. For heller ikke kriminologer og rettssosiologer er alltid enige med hverandre, og vi arbeider med ulike temaer og fra ulike innfallsvinkler. Når meninger brytes, ønsker vi også å begrunne hvorfor – det vil også speiles på disse sidene. Det er slik det skal og bør være på et forskningsbasert nettsted om kriminalpolitikk: Et nettsted for mennesker flest som er opptatt av kriminalpolitiske spørsmål - der bakgrunnskunnskap er viktigere enn enkle overskrifter.”

Poenget er ikke nødvendigvis at kriminalpolitikk.uio.no lyktes i sine ambisjoner, spørsmålet og utfordringen er heller om *Kriminalpolitikk.uio.no* og UiOs nettsider speiler og oppfyller i dag samfunnsoppdraget?

Litteratur

- Aas, Katja Franko (2003) Sentencing in the Age of Information. From Faust to Macintosh., PhD dissertation.
- Andersen, Elisabeth Kirkeng (2003) Cannabis kan ha positive effekt på MS, <http://www.forskning.no/artikler/2003/november/1068209842.05>
- Bratlie-Jensen, William og Elise Myrstad Koppang (2005): Kriminalpolitikk.no. Masteroppgave i rettssosiologi ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.
- Christie, Nils (2000) Kriminalitetskontroll som industri. Mot GULAG, vestlig type. Universitetsforlaget: Oslo.
- Finstad, Liv (2006) En annerledes kriminalpolitikk. Kriminalpolitikk.uio.no: <http://www.jus.uio.no/ikrs/tjenester/kunnskap/kriminalpolitikk/meninger/2006/finstadenannerledeskriminalpolitikk.html>
- Frøjd, Elise Koppang og Per Jørgen Ystehede (2009) Fengsler danner ikke nettverk, <http://www.forskning.no/artikler/2009/november/234446>
- Hellesøy, Cathrine (2011) "Forskere frykter slurvete journalister", i Aftenposten 19.04.
- Holquist, Michael (2002) Dialogism: Bakhtin and His World, Routledge: London.
- Jewkes, Yvonne (2011) 'The media and criminological research', i P. Davies, P. Francis and V. Jupp (eds.) Doing Criminological Research, Sage: London.
- Lomell, Heidi Mork (1999). Byens enøye voktere, I: Tina, Skouen (red.), Den trygge byen. Kriminalitetsforebyggende planlegging.. Norsk Form, Oslo.
- Luhmann, Niklas (2002) Massemediernes realitet. Hans Reitzel: København.
- Mathiesen, Thomas (2010) Makt og Medier. Pax forlag, Oslo.

- Pabsdorff, Mari-Louise og Per Jørgen Ystehede (2010) Studenter i forskningsgruppe om politiet, <http://www.jus.uio.no/ikrs/forskning/aktuelle-saker/2010/politi-gruppa.html>
- Postman, Neil (1985) *Amusing Ourselves to Death: Public Discourse in the Age of Showbuisniss*, Penguin: GB.
- Tunstad, Eivind (2004) Cannabis kan utløse psykisk sykdom, <http://www.forskning.no/artikler/2004/mai/1083932850.41>
- Wershler-Henry, Darren (2007) *The Iron Whim: A Fragmented History of Typewriting.*, Cornell University Press: USA.

Normer og nytte i dansk cannabiskontrol

Abstract

Danish drug control policy was changed in a more repressive direction following the change of government in 2001. From 2001 to 2007 there has been seven changes in the legal regulation of drugs, all directed at the least serious drug law violations; possession and sale of small amounts of cannabis. Traditionally opinions on the Danish cannabis market in general and Christiania in particular have been divided along political demarcations. The left wing has focused on the harm reduction aspects, while parties to the right of parliament have focused on fighting crime and reducing use. As such the recent changes follow the general trend in criminal justice policies, away from preventing the causes of crime and towards fighting the consequences. This paper discusses if and how the changes in Danish drug control policy can be understood as primarily ideologically motivated or pragmatic responses to a growing crime problem? To answer this question the developments in use and control of cannabis are described and used as background for a comparison between the cannabis market in Christiania in 1990's and the 2000's.

Indledning

Kort efter det "partipolitiske systemskifte" (Balvig 2003:39) i 2001, fulgte en række lovændringer og politiaktioner, som var rettet mod hashmarkedet på Christiania. Ændringerne har været båret af skærpede straffe og udvidede indgrebsmuligheder for politiet og har tilsammen rykket ved den "liberale pragmatisme" (Hakkarianen et al. 1996:15), der tidligere karakteriserede dansk cannabiskontrol¹. Denne liberale pragmatisme var formuleret i en række cirkulærer udstedt af Rigsadvokat H.H. Brydensholdt i perioden 1969 til 1972². I disse cirkulærer anbefales "en mild påtalepraksis over for brugerne, især cannabisbrugerne", og en prioritering af retshåndhævelsesressourcer på "andre stoffer end hash" (Storgaard 2000:79). Sat på spidsen er den nylige udvikling på narkotikaområdet derfor at karakterisere som et paradigmeskifte væk fra det historiske fokus på "skadesreduktion" og i retning af et øget fokus på "forbrugsreduktion" (Caulkins & Reuter 1997:1145). Spørgsmålet er, hvorvidt denne udvikling har været båret af ændringer internt i kriminalpolitikken, det vil sige overvejende ideologiske initiativer, eller om lov- og praksisændringerne

¹ "Kontrol" henviser til Bruun et al. (1975) "control policy", som beskriver myndighedernes regulering af tilgængelighed af rusmidler gennem lovgivning og håndhævelsen heraf.

² Rigsadvokatens cirkulære nr. 144 af 15.7.1969, som præciseret i rigsadvokatens cirkulæreskrivelser af 15.9.1969 og 16.8.1971 og ændret i cirkulæreskrivelse af 30.11.1972.

snarere er at betragte som reaktioner på eksterne udviklinger, det vil sige overvejende pragmatiske tilpasninger?

I udgangspunktet antages det, at der ikke er nogen direkte kobling mellem den overordnede nationale kriminalpolitiske udvikling og udviklingen indenfor narkotikakontrolpolitikken (Lenke 2007). Snarere end at følge parallelle udviklingsspor kan de siges at være "flettet ind i hinanden" (Träskman 2003, 17). Når det er sagt, er det værd at notere at de nylige udviklinger i dansk narkotikakontrolpolitik har fulgt de samme bagvedliggende rationaler som ændringerne i kriminalpolitikken generelt. I følge Balvig (2003) og Borch (2002) er fokus i kriminalpolitikken flyttet fra social deprivation og årsager til kriminalitet og i retning af et fokus på manglende selvkontrol og konsekvenserne heraf. Tilsvarende forskellige prioriteringer mellem årsager og virkninger har historisk set delt det danske folketing over midten hvad angår spørgsmålet om hashmarkedet på Christiania. Venstre side har prioriteret elementet af socialt eksperiment, mens højre side har fokuseret på den systematiske narkotikakriminalitet (Jæger et al. 1993).

Ikke desto mindre er udviklingen de seneste ti år på narkotika-området værd at kigge nærmere på i en udviklingskontekst. Dansk narkotikakontrolpolitik blev i alt væsentlighed formuleret i starten af 1970'erne og har haft et skadesreducerende sigte hvad angår cannabis. Cannabis er kriminaliseret i FN's Enkeltkonvention fra 1961, og i forlængelse af den udbredte brug følger et enormt sort marked (Babor *et al.* 2010). Sammenlignet med de andre illegale rusmidler er cannabis dog billigere og relativt mindre vanedannende. Distributionen er derfor heller ikke forbundet med den samme mængde følgekriminalitet, død og ordensforstyrrelse (Nutt *et al.* 2007, Pedersen & Skardhamar 2009). Motivationen til at formulere undtagelser for håndhævelsen af forbuddet mod cannabis var for det første at holde markederne for hash og hårde stoffer adskilt. For det andet mente folketingsflertallet at brugerne af cannabis ikke skulle opleve mere alvorlige konsekvenser som følge af myndighedernes indgreb end fra deres stofbrug. Samtidig var der den gevinst at man fokuserede de begrænsede politiressourcer på at forfølge professionelle sælgere af "hårde" stoffer (Rigsadvokatens meddelelser 1969-1971).

Narkotikaproblemerne var i 1980'erne domineret af heroin og en alvorligt socialt marginaliseret misbrugerpopulation forsynet af dødens købmænd. Det prægede de kriminalpolitiske diskussioner, hvor ganske indgribende foranstaltninger var på dagsordenen. Forholdet mellem narkotikakontrol og kriminalpolitik var ifølge Storgaard (2000:42) præget af en generel "kontroloptimisme", og Balvig (2003:40) påpeger at narkotikakontrollen dengang fungerede som et "udviklingens brændstof" på kriminalpolitikens område. Noget tilsvarende gjorde sig gældende i Sverige (Tham 2003) og Norge (Christie & Bruun 1985/1996). De indeholdte principielle problemstillinger i dag grundlæggende de samme som dengang, jævnfør de temaer der blev diskuteret ved NSfK's forskningsseminar i 1985 (NSfK 1985): Kontrolpolitikens målsætninger (Bruun), virkninger (Christie), omfanget og udviklingen af brug (Karlsson), kritisk vurdering af gældende lovgivning (Greve) og narkotikaens betydning for kriminalitetsniveauet (Balvig).

Ikke desto mindre var situationen i slutningen af halvfemserne en ganske anden. Et af de største samfundsmæssige problemer med illegale rusmidler er den brede accept af dem blandt unge. En teori om "normalisering" (Parker 2005) af rekreativt stofbrug sætter fokus på hvordan udbredelsen, tilgængeligheden og den kulturelle tilpasning af brug af illegale rusmidler modvirker narkotikakontrollens tilsigtede virkninger. For

Danmarks vedkommende kan man diskutere hvorvidt netop udbredelse, tilgængelighed og tilpasning kan siges at være utilsigtede resultater af den traditionelle lempelige danske kontrol med cannabis?

Da den ny regering kom til i 2001 kom disse problemer højere op på den politiske dagsorden. I perioden 2001 til 2007 er der gennemført syv ændringer af Lov om euforiserende stoffer, som alle kan siges (overvejende) at være rettet mod cannabis salg på gadeplan³. Formålet med disse ændringer har været at gøre op med tilgængeligheden, den indkomstgenererende organiserede kriminalitet og i det hele taget medvirke til en holdningsændring blandt unge. Midlerne har været skærpede straffe, flere indgrebsmuligheder og en række politiaktioner. Man kan med Asmussen og Jepsen (2007) sige at de tidligere prioriteringer i dansk narkotikakontrol er blevet vendt på hovedet. Men hvorfor?

Det antages i det følgende at kontrolpolitikken er mest effektiv i forhold til at forme vilkårene hvorunder cannabis sælges. Det er ikke uvæsentligt om der sælges fra en hashklub, et åbent gademarked, eller noget helt tredje eller fjerde (Møller 2008). Sælgerne antages at tilpasse deres salgsmetoder efter intensiteten af myndighedernes indsats langs akse ad gang og sikkerhed (Eck 1995). Kontrollens udformning og omfang påvirker markedets former og de tilknyttede problemer. Med et synligt marked har vi en række problemer afledt af organiserede kriminelles indkomstgenererende aktiviteter og med et marked presset af de retshåndhævende myndigheder har vi problemer afledt af disse kriminelles kampe om markedsandele. Enten har vi problemerne med markedet eller også har vi problemerne med at kontrollere det (Kleiman 1992). Inden for et skadesreducerende paradigme vil problemerne med markedet være tydeligst, inden for et forbrugsreducerende paradigme vil problemerne med at kontrollere det være de største.

De forskellige typer af virkninger er erkendte (Costa 2008) og kan forklares med udgangspunkt i fem begrebspar. Tabel 1 nedenfor skal læses som følger: "Forbrug" og "Sort marked" er et begrebspar, hvor den tilsigtede virkning er at reducere forbruget og den tilknyttede utilsigtede virkning er afledt af det sorte marked, og så fremdeles. De tilsigtede virkninger på venstre side af tabellen kan opnås med forskellige niveauer af kontrol. Desto mere kontrol desto mere virkning. Omvendt vil de utilsigtede virkninger på højre side af skemaet ligeledes være betinget af dette kontrolniveau. Desto mere kontrol, desto flere og/eller værre utilsigtede virkninger. Disse sammenhænge er i praksis ikke så simple. Den kriminalpolitiske udfordring

³ Lov nr. 471 af 7. juni 2001: Lov om forbud mod besøgende i bestemte lokaler.

Lov nr. 447 af 7. juni 2001: Ophævelse af lejeforhold som følge af overtrædelse af forbud nedlagt i medfør af lov om forbud mod besøgende i bestemte lokaler.

Lov nr. 436 af 10. juni 2003: Lov om bekæmpelse af rockerkriminalitet og anden organiseret kriminalitet.

Lov nr. 218 af 31. marts 2004: Strafferammer og bestemmelser om straffastsættelse mv.

Lov nr. 445 af 9. juni 2004: Skærpet indsats mod narkotika mv.

Lov nr. 526 af 6. juni 2007: Højere bøder i narkosager.

Lov nr. 524 af 6. juni 2007: Alkoholkoncentration i udåndingsluft, nulgrænse for euforiserende stoffer mv.

kan herefter siges at bestå i at vælge tiltag hvor summen af forventede tilsigtede virkninger er mest hensigtsmæssig i forhold til summen af utilsigtede virkninger. Som sådan illustrerer tabel 1 narkotikakontrollens iboende dilemmaer. Vi kan som samfund ikke løse problemerne tilknyttet brug og salg af cannabis, vi kan prioritere mellem en række tilsigtede og utilsigtede virkninger.

Tabel 1: Narkotikakontrollens iboende dilemmaer

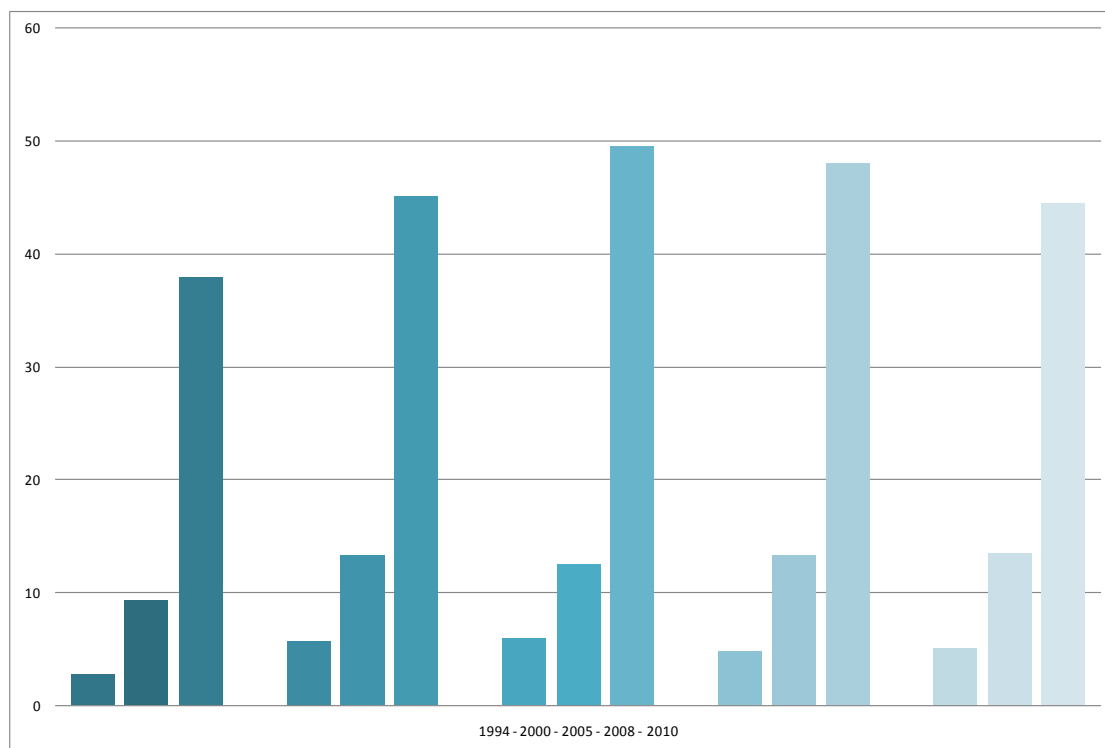
Tilsigtede virkninger	Utilsigtede virkninger
Forbrug	Sort marked
”Normalisering”	Stigmatisering
Mere repressiv narkokontrol	Policy forskydning
Afskrækkelse	Substitution
Skjult marked	Geografisk spredning

Det følgende er bygget op fremdeles. Der præsenteres først en beskrivelse af to aspekter af normaliseringsproblemet: forbrug og kontrol med cannabis. Dernæst beskrives hvordan to aspekter har taget sig ud i praksis, som eksemplificeret med en analyse af markedet på Christiania i henholdsvis perioden frem til 2004 og perioden efter. Perioden frem til 2004 repræsenterer en case omhandlende ”problemerne med det sorte marked”, mens den efterfølgende periode udgør en case om ”problemerne med at kontrollere det sorte marked”. Afslutningsvis diskuteres hvordan de kriminalpolitiske rationaler, der har været dominerende i de to perioder, kan siges at være præget af henholdsvis ideologi eller pragmatiske tilpasninger til forandringer i problemstillingens beskaffenhed.

Forbrug og kontrol

Brugen af cannabis er vidt udbredt i de vestlige samfund og Danmark har aktuelt den højeste livstidsprævalens i Europa (EMCDDA 2009). En række selvrapporteringsundersøgelser belyser udviklingen i cannabisprævalens for forskellige aldersgrupper over tid. Generelt er den relative udbredelse af cannabisbrug steget ganske kraftigt i 1990’erne, i Danmark såvel som i resten af den vestlige verden. Udviklingen syntes at have toppet omkring 1998 og cannabisforbruget vurderes at være stagneret siden. Det aktuelle niveau er højt i en længere historisk kontekst (Sundhedsstyrelsen 2010, Feilding *et al.* 2008).

Figur 1: Cannabisprævalens i procent, 16-34-årige i Danmark, sidste måned, sidste år og nogensinde



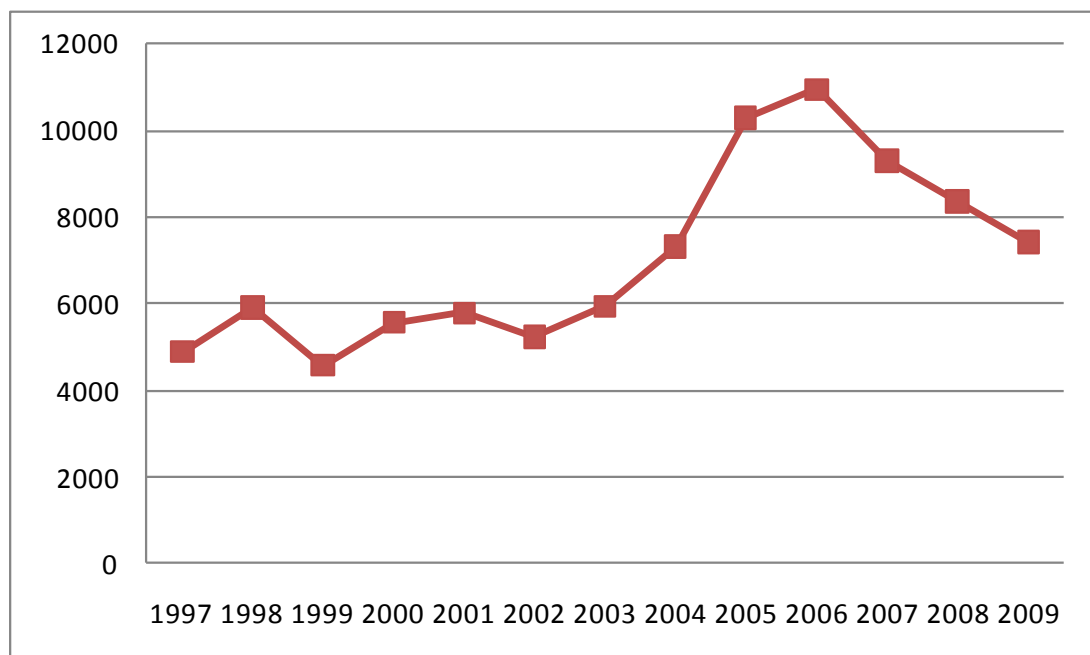
Kilde: Sundhedsstyrelsen 2010

Forbruget af cannabis kan ikke kun forstås ud fra den relative udbredelse i forskellige aldersgrupper, som selvrapporteringsundersøgelserne belyser. Forbruget er mindst lige så vigtigt at forstå som henholdsvis samlet forbrugt kvantum og den monetære værdi heraf, da disse udtryk bedre fortæller om det sorte marked. Dette er ikke uproblematisk. Vi har kun en begrænset empirisk viden om hvordan kvantum og værdi hænger sammen med forskellige forbrugsrater. Sat på spidsen kan man sige at selvrapporteringsundersøgelserne giver et troværdigt billede af det eksperimenterende forbrug blandt unge, mens det er det problematiske forbrug blandt de lidt ældre, der er mest afgørende for hvilket kvantum der omsættes. Fordelingen svarer til den vi kender for alkohol, hvor dem der drikker mest står for hovedparten af den samlede mængde (Møller 2011b).

Kontrollen med tilgængelighed af cannabis reguleres gennem lovgivningen og håndhævelsen. Besiddelse af cannabis til eget brug, defineret som mængder under ti gram, blev inden 2004 blev straffet med en advarsel. Man kan diskutere hvorvidt en advarsel udgør en strafferetlig sanktion (Greve 2004), men niveauet ændredes i 2004 til en bøde på 500 kroner og i 2007 blev niveauet hævet til 2000 kroner (Rigsadvokaten 2006/07, Møller 2011a). I sig selv fortæller strafværdigheden os kun lidt om kontrollen. Som med alt anden kriminalitetskontrol antages håndhævelsesintensiteten at være mere udslagsgivende end sanktionens seriøsitet (Becker 1968). Den bedste enkelte indikator til at illustrere håndhævelsen er antallet af cannabisbeslag. Antal narkotikabeslag er registreret på politikredsniveau fra 2000, og på landsplan fra 1997. Beslagene antages at være stedfortrædende variable for

kontrollens intensitet og dermed ikke noget egentligt udtryk for kriminalitetens omfang og beskaffenhed (Hauge 1996, Balvig i NSfK 1985).

Figur 2: Antal cannabisbeslag i Danmark



Kilde: politi.dk

I sidste ende er det forholdet mellem niveauerne for forbrug og kontrol der er væsentligt. Nok så intensiv kontrol gør ikke den store forskel hvis forbruget er meget udbredt i befolkningen, og omvendt. Det er en kompliceret opgave at sige noget meningsfuldt om hvor meget kriminalitet, der følger af forskellige prævalensrater. Hvis man accepterer to grove forsimplinger kan vi dog sammenligne antallet af kriminelle gerninger i 1994 og 2010 (ældste og nyeste prævalensmåling) og sidestille disse med antallet af beslag. Den første forsimppling er en tommelfingerregel om at en "årlig" cannabisbruger i gennemsnit forbruger 100 gram (Bourchard 2007). Den anden forsimppling tager udgangspunkt i Københavns Politis videoovervågning af Pusher Street på Christiania og siger at et gennemsnitligt indkøb af cannabis er på 4,3 gram (Møller 2011b). Tilsammen kan man på denne baggrund anslå at der per "årlig cannabisbruger" udgår omtrent to gange 23 kriminelle gerninger. Dette tal skal så fordobles fordi såvel køber som sælger overtræder loven i overdragelsesøjeblikket, det vil sige $2 \cdot 100 / 4,3$ kriminelle gerninger per årlig cannabisbruger.

Hvis disse forsimplinger anlægges på to udtryk for den ovenfor beskrevne udvikling kan vi bedre forholde os til sammenhængene mellem forbrug og kontrol. Med henblik på at illustrere udviklingen vælges årene 1997 og 2006, som er år med få og mange cannabisbeslag, henholdsvis 4.886 og 10.962. Eftersom vi ikke kender prævalensrater for disse specifikke år må de estimeres med udgangspunkt i de tal der fremgår af figur 1. På baggrund af en lineær tendenslinje mellem punkterne i figur 1 anslås antallet af årlige cannabisbrugere mellem 16 og 34 år for årene 1997 og 2006, til henholdsvis 148.570 og 160.502. Set i forhold til antallet af cannabisbeslag i disse to år svarer det til at knap 33 ud af 1.000 cannabisbrugere fik en straf i 1997, mens 68 ud af 1.000 fik en straf da cannabiskontrollen var på sit højeste i 2006.

Hvis man yderligere indregner hvor mange gange en "årlig bruger" overtræder loven – og medvirker til at sælger overtræder loven - ved at købe cannabis, bliver regnestykket til henholdsvis 6,9 og 7,5 millioner kriminelle gerninger. Når man sammenholder dette med antallet af beslag kan man sige at chancen for at en cannabisbruger eller –sælger blev taget i at overtræde lov om euforiserende stoffer i disse to år var henholdsvis 0,7 promille og 1,5 promille. Den relative stigning i antallet af beslag mellem 1997 og 2006 var på 224 % mens stigningen i brugerne og sælgers risiko for at blive taget var på 208 %. Dette skyldes den demografiske udvikling hvor det absolutte antal personer i aldersgruppen 16 til 34 er faldet med knap 175.000 svarende til 12 %.

Så meget for de kvantitative forskelle i antal brugere og deres risiko. I praksis vil oplevelsen af retshåndhævelsen og den normative samfundsmæssige fordømmelse af cannabisbrug være mere præget af de vilkår hvorunder cannabis forhandles, tilgængeligheden. Som nævnt antages det i alt væsentlighed at være de former hvorunder cannabis forhandles som myndighederne kan påvirke. Denne påstand belyses i det nedenstående gennem en analyse af kontrolpolitikken og cannabismarkedet, som illustreret ved Pusher Street i 1990'erne og 2000'erne.

Skadesreduktionens bagside, det sorte marked på Christiania i 1990'erne

Motivationen til at føre en lempelig kontrol med cannabismarkedet i 1990'erne kan siges at have været både normativ og nytteorienteret. Nytteorienteret fordi man opnår mest skadesreduktion ved at fokusere politiets begrænsede ressourcer mod de mest alvorlige aspekter af narkotikaproblematikken. Normativt fordi man begrænser myndighedernes indgreb i ellers velfungerende borgeres liv: "excesser hos enkelte individer ikke bør motivere almen kontrol og forbud som opfattes som uberettiget moraliseren og formyndermentalitet" (Waaben 1969). I forlængelse af Rigsadvokatens cirkulærer blev forbuddet mod besiddelse af cannabis derfor ikke håndhævet med nogen nævneværdig intensitet i 1990'erne, men niveauet for retshåndhævelsens strategiske implementering har været løbende omdiskuteret. Dilemmaet blev tydeliggjort da Københavns Politi i 1992 indledte en aktion mod salg af cannabis på Pusher Street i Christiania. Aktionen blev iværksat på politiets egen foranledning og fik daværende justitsminister Erling Olsen til at udstede et "påmindelsescirkulære" (Jepsen & Laursen 2002:117). I dette cirkulære udlagde justitsministeren de i Brydensholdt-cirkulæerne indeholdte prioriteringer, som dækkende over en accept af småsalg på gadeplan⁴. Justitsministerens argument var at eftersom *brug* af cannabis ikke er kriminelt og besiddelse til eget brug er tolereret, bør det i forlængelse heraf accepteres, at brugerne erhverver cannabis fra en sælger. Så længe dette salg fra sælger til den endelige bruger ikke antager karakter af

⁴ Begrebet "småsalg" svarer til "overdragelse", der i Rigsadvokatens cirkulæreskrivelse (2006/2007, afs. 4, s. 16) defineres som op til 50 gram. I lovgivningen skelnes mellem udbredelse, overdragelse og besiddelse. Udbredelse dækker over salg af større mængder til en bredere personkreds, mens overdragelse beskriver salget direkte til kunden, synonymt med detailsalg. Grænsen for hvor meget man kan besidde, under påberåbelse af besiddelse til eget forbrug, går ved ti gram. Den konkrete vurdering af hvorvidt der foreligger en intention om overdragelse bestemmes i første omgang af belastende "konkrete omstændigheder" for eksempel "genstande til opbevaring af mindre portioner" (Rigsadvokaten 2006/2007, afs.4, s.3).

professionel handel skal politiet derfor ikke gribe ind. Det vil sige, at konflikten grundlæggende var en uoverensstemmelse om fortolkningen af hvor organiseret hashmarkedet på Christiania var i 1992. Det bedste bud vi har, er et estimat af en årlig omsætning på 250 millioner (Jæger et al. 1993).

Københavns Politi har løbende argumenteret for at hashhandelen på Christiania er blevet tiltagende organiseret siden 1980'erne (Thygesen 2004). Københavns Politis reaktion på påmindelsescirkulæret var at indstille patruljeringen på Christiania i de fire følgende år (med undtagelse af en enkelt større sag) (Jepsen 1995). På denne måde protesterede man over at være blevet pålagt at se igennem fingrene med hvad man vurderede som organiseret og professionel narkotikakriminalitet. Forløbet udmøntede sig i at der i 1995 blev udfærdiget en langsigtet plan for bekæmpelsen af cannabishandelen i København (Asmussen & Jepsen 2007). 1995 kan derfor med rette fremhæves som starten på udfasningen af den lempelige danske kontrolpolitiske linje overfor cannabis.

Det langsigtede mål var at "normalisere" forholdene for politiets patruljering på Christiania og i processen at "de-normalisere" samfundets holdning til cannabis, ved at begrænse tilgængeligheden. Nogen markant intensivering af kontrollen indtraf dog ikke før perioden 1998-2004 (Hansen 2003). I årene fra 1998 og frem til rydningen af Pusher Street i 2004 gennemførte Københavns Politi 62 aktioner med sammenlagt 270 anholdte 1,3 tons hash konfiskeret og mere end 3,3 millioner kroner (Thygesen 2004). 62 aktioner på seks år betyder at handelen med cannabis på Christiania i alt væsentlighed fik lov til at pågå uforstyrret. Cannabis sælgerne på Christiania udnyttede selvsagt denne relative arbejdsro til at konsolidere og ekspandere deres virksomhed og perioden er efterfølgende blevet beskrevet som et "cirkus" med åbent salg af cannabis og kulørte lamper (Scharling 2004:17). Det har selvsagt ikke været uproblematisk. Hensigtsmæssigheden ved at opretholde den lempelige cannabis kontrol har da også været løbende omdiskuteret. Tydeligst ved at der er foregået påtrykning gennem Nordisk Råd for at få Danmark til at skærpe kontrollen (Jepsen & Laursen 2002, Jepsen 2000).

I skematisk form kan nytten og skaderne ved denne skadesreducerende kontrolpolitiske linje for individ og samfund opsummeres som nedenfor:

Tabel 2: Nytte og skader for individ og samfund ved en kontrolpolitik fokuseret på skadesreduktion

Skadesreduktion	Individ	Samfund
Nytte	Frihed	Adskilte markeder
Skader	Forbrug	Synlig kriminalitet

Forbrugsreduktion som alternativ: Opgør med den lempelige kontrol i 2000'erne

Københavns Politi (2005) anslår at der i 2004 blev solgt knap ti tons hash alene på Christiania. Andre estimater for det årligt forbrugte kvantum hash i hele Danmark ligger omkring 20 tons (Møller 2011b; Pacula & Kilmer 2009). På Christiania var salget fordelt på op imod 40 salgsboder, der tilsammen havde en samlet årlig omsætning i størrelsesordenen en milliard kroner (Københavns Politi 2005),

sammenlignet med en kvart milliard ti år tidligere, ifølge Jæger et al. (1993). Omkring 2004 var situationen således den at forbruget af hash var højere end nogensinde, og der var et stort område midt i København hvor brug og salg var socialt accepteret og foregik helt synligt, og hvor politiet i øvrigt ikke kunne afvikle almindelig patruljering. Fra et myndighedsperspektiv udgør synlige narkotikamarkeder et normbrud, der truer samfundets sammenhængskraft på en mangfoldighed af måder (Christie & Bruun 1985/1996, Durkheim 1902/2000). Cannabisbrugerne udviser en despekt for loven og statuerer et dårligt eksempel (Kaplan 1975). Cannabissælgerne undergraver samfundets meritokratiske struktur på grund af deres kriminelle formuer og systematiske foragt for gældende ret. Synlige sorte markeder undergraver borgernes tillid til at staten har kontrol over sit territorium og tilbyder yderligere en indgang til organiseret kriminalitet.

I perioden 2001 - 2007 blev der vedtaget syv lovændringer, der relaterer direkte til politiets håndhævelse af forbuddet mod småsalg og besiddelse af cannabis (Møller 2011a). Fælles for lovændringerne er, at de enten skærper strafferammerne for de allerede kriminelle handlinger eller, som følge heraf, udvider politiets indgrebsmuligheder under efterforskningen. De kraftigste omvæltninger blev implementeret i umiddelbar forlængelse af regeringens handlingsplan Kampen mod narko (2003). De indeholdte ændringer kan i stikordform beskrives som: Skærper af strafferammerne over en bred kam, udvidet adgang til politiets brug af agenter i efterforskningen, omvendt bevisbyrde ved konfiskation af fortjeneste fra narkotikakriminalitet og øget kontrol med besiddelse af cannabis til eget brug, herunder småsalg.

Kort efter vedtagelsen af lovændringen Skærpet indsats mod narko (2004) gik Københavns Politi i gang med en omfattende aktion med at rydde Pusher Street på Christiania. Hensigten var at gøre op med den synlige hashhandel og på den måde bidrage til at bryde med normaliseringen af cannabisbrug blandt unge. Det viste sig hurtigt at være en kompliceret problemstilling man havde taget hul på. Så længe politiet var på Christiania brugte køberne andre markeder rundt om i København og sekundet politiet ikke var til stede på Christiania blomstrede handelen ufortrødent. Dette er et generelt problem ved kontrol med narkotikamarkeder, jævnfør begrebspar nummer fem i tabel 1, hvor den utilsigtede virkning er en geografisk forskydning. Så længe der er købere som efterspørger et illegalt oplevelsesprodukt vil der være sælgere der er villige til at løbe en risiko for straf på den lange bane til gengæld for en økonomisk gevinst her og nu.

Det er mere end almindeligt svært at gøre noget ved selve forbruget af cannabis gennem kontrolindsatsen fordi det er så vidt udbredt. Omvendt kan vi være sikre på at skabe mere registreret kriminalitet når kontrollen intensiveres (Bondeson i NSfK 1985), jævnfør konceptet om net-widening (Cohen 1985). Dilemmaerne med de utilsigtede virkninger af kontrollen er langt hen ad vejen forstået og erkendt af myndighederne. Tidligere politidirektør i København, Hanne Bech Hansen udfærdigede en rapport til justitsministeriet omhandlende de forventede virkninger af en rydning af Pusher Street. I denne rapport opregnes de væsentligste kategorier af virkninger som geografisk forskydning af markedet og en potentielt voldelig konflikt mellem rockere og indvandrerbander. Omvendt forventedes ingen egentlig mindskning af forbruget af hash (Hansen 2003).

I skematisk form kan nytten og skaderne ved den skadesreducerende kontrolpolitiske linje for individ og samfund opsummeres som nedenfor:

Tabel 3: Nytte og skader for individ og samfund ved en kontrolpolitik fokuseret på forbrugsreduktion

Forbrugsreduktion	Individ	Samfund
Nytte	Sundhed	Usynlig kriminalitet
Skade	Stigma	Vold

Diskussion

I handlingsplanen Kampen mod narko (Regeringen 2003) beskrives situationen med cannabismarkedet på Pusher Street som ”Christianias holden samfundet for nar”. Ikke alene er det et misbrug af den lempelige narkotikakontrolpolitik, det er også en provokation mod retsordenen som sådan, fordi lovovertrædelserne foregår i det åbne og i alt væsentlighed ustraffet. Samspillet mellem myndighedernes kontrol og det sorte markeds særegne rationalitetsformer er derfor en *balance* mellem tre variable – afvigelse, kontrol og den sociale solidaritet, som udmøntet i kriminalpolitikken. Hvis myndigheder eller borgere vurderer at der er ubalance kan det skyldes en forskydning i én af variablene. Ikke nødvendigvis afvigelsen. Durkheim (1902/2000) forklarede, hvordan en øget følsomhed fra myndighedernes side overfor afvigelse ligeledes vil fordre øget social kontrol. Altså, at der skal mindre til for, at myndighederne vurderer at den sociale solidaritet er truet og skrappe kriminallpolitiske indgreb er nødvendige for at opretholde balancen. Dette spørgsmål angår en diskussion om statens beskyttelsesbehov på bekostning af borgernes retssikkerhed. Flere forskere har påpeget at statens beskyttelsesbehov syntes at være blevet opprioriteret i de senere år (Dalberg-Larsen 1984, Lernerstedt 2002, Henrichsen 2001, Garland 1996).

Ideelt set vil en hensigtsmæssig balance kunne opretholdes hvis man kan mindske forbruget af cannabis. Reduktion af forbruget er den overgribende målsætning for alt narkotikaregulering (Reuter & Kleiman 1986). Problemet er, at denne målsætning står i et modsætningsforhold til to andre hensyn, nemlig at reducere skaderne for brugerne og samfundet (Nutt *et al.* 2007). Det er derfor ikke ligegyldigt hvordan myndighederne arbejder hen imod reduktionen af forbruget jævnfør forskellene mellem tabel 2 og 3. Ideelt set vil en tilstrækkelig effektiv forbrugsreduktion mindske den samlede cannabisbrugende population der oplever skader, og dermed reducere såvel forbrug som skader, for den enkelte og samfundet. Problemet med denne løsningsmodel er at sammenhængene mellem forbrug og forskellige afledte skader ikke er lineære.

Hermed er vi tilbage ved udgangspunktet: hvad er sammenhængene mellem forbrug og kontrol, nytte og normer? Man kan sige at der er to kategorier af empiriske og teoretiske problemer med at udtale sig om sammenhængene mellem kontrollen og forbruget af cannabis. For det første antages det, at forbruget af cannabis svinger over tid som følge af nogle makro-kulturelle tendenser (Boyum & Reuter 2005). For det andet antages det, at myndighedernes kontrolindsats med narkotika kun indirekte kan påvirke forbruget, gennem en påvirkning af det sorte marked. Myndighedernes påvirkning af det sorte marked er indirekte, fordi kontrolindsatsen systematisk vil

blive forsøgt omgået af aktørerne på det sorte marked. Erkendelsen heraf gør det meget svært at finde en fornuftig balance mellem nytte og normer. Garland (1996) ser i denne situation staten som impotent konfronteret med et nyt og grænseløst kriminalitetsbillede, mens Tham (1999) fremhæver det indskrumpede politiske handlerum. I disse perspektiver er det måske mere afmagt end demagogi der gør sig gældende når den sociale kontrol optrappes? Er normerne blevet det eneste der nytter?

Hvor de oprindelige prioriteringer i dansk cannabiskontrolpolitikken var fokuseret på at reducere skaderne båret af cannabisbrugerne, er den kommercielle omsætning på det sorte marked med tiden gået hen og blevet en mere påtrængende samfundsøkonomisk problemstilling. I takt med at forbruget af hash er blevet mere udbredt i befolkningen er markedet vokset og antallet af kriminelle gerninger ligeså, i denne artikel anslået fra 6,9 millioner i 1997 til 7,5 millioner i 2006. Denne udvikling antages at være påbegyndt tidligt i 1990'erne, men egentlig dokumentation herfor findes først fra 1994. I perioden efter 1995 er prioriteringerne af hensyn i cannabiskontrolpolitikken blevet vendt på hovedet i et forsøg på at imødekøbe et voksende problem. Som sådan er skiftet i prioriteringerne parallelle med det overordnede skifte der tilsvarende er fundet sted indenfor kriminalpolitikken. Groft sagt har vi bevæget os væk fra at forstå og modvirke årsagerne til at kriminalitet opstår, i retning af at bekæmpe konsekvenserne heraf med repressive midler. Opsummerende kan man med Balvig (2003: 41) sige at kontrollen i de senere år "udvikler sig i kølvandet på udviklingen, og ikke som udviklingens igangsætter." Kontrollen med hashmarkedet er derfor et glimrende billede på hvordan prioriteringen af hensyn i relationen mellem stat og borger, har udviklet sig i de seneste tyve år.

Referencer

- Asmussen, Vibeke & Jepsen, Jørgen (2007), Dansk narkotika-kontrolpolitik – aktuelt og historisk. I: Pedersen, J. (red.). *Ret og samfund 2007*, Frydenlund.
- Babor, Thomas; Caulkins, Jonathan; Edwards, Griffith; Fischer, Benedict; Foxcroft, David; Humphreys, Keith; Obot, Issidore; Rehm, Jürgen; Reuter, Peter; Room, Room; Rossow, Ingeborg; & Strang, John (2010), *Drug Policy and the Public Good*, Oxford University Press.
- Balvig, Flemming (2003), *Da lov og orden kom til Danmark*, Social Kritik, 85/2003.
- Becker, Gary (1968), Crime and Punishment an Economic Approach, *Journal of Political Economy*, 76 (2): 169-217.
- Borch, Christian (2002), Kriminalitet og kriminelle – brudstykker af en genealogi, *Dansk Sociologi*, 58-72.
- Bouchard, Martin (2007), A Capture-Recapture Model to Estimate the Size of Criminal Populations and the Risks of Detection in a Cannabis Cultivation Industry, *Journal of Quantitative Criminology*, 23: 221-241.
- Boyum, David & Reuter, Peter (2005), *An Analytic Assessment of U.S. Drug Policy*, American Enterprise Institute Evaluative Studies.

- Bruun, Kettil; Lynn, Pan & Rexed, Ingemar (1975), *The Gentlemen's Club. International Control of Drugs and Alcohol*, University of Chicago Press.
- Caulkins, Jonathan & Reuter, Peter (1997), Setting Goals for Drug Policy: Harm Reduction or Use Reduction? *Addiction*, 92 (9): 1143-1159.
- Christie, Nils & Bruun, Kettil (1985 [1996]), *Den gode fiende*, Universitetsforlaget.
- Cohen, Stanley (1985), *Den sociale kontrol nye former*, Hans Reitzels Forlag.
- Costa, Antonio Maria (2008), *Making drug control 'fit for purpose': Building on the UNGASS decade*, Report by the Executive Director of the United Nations Office on Drugs and Crime as a contribution to the review of the twentieth special session of the General Assembly. E/CN.7/2008/CRP.17
- Dalberg-Larsen, Jørgen (1984), *Retsstaten, velfærdsstaten og hvad så?* Akademisk Forlag.
- Durkheim, Émile (1902 [2000]), *Om den sociale arbejdsdeling*, Hans Reitzels Forlag.
- Eck, John (1995), A General Model of the Geography of Illicit Retail Marketplaces, In Eck, J. & Weisburd, D. (Eds.), *Crime and Place*, Criminal Justice Press.
- EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction) (2007), *Annual Report*, EMCDDA.
- Feilding, Amanda; Room, Room; Fischer, Benedict; Hall, Wayne; Lenton, Simon & Reuter, Peter (2008), *Cannabis Policy: Moving Beyond Stalemate - The Global Cannabis Commission Report*, The Beckley Foundation.
- Garland, David (1996), The Limits of the Sovereign State – Strategies of Crime Control in Contemporary Society, *British Journal of Criminology*, 36 (4), 445-471.
- Greve, Vagn (2004), Advarsel - som strafferetlig sanktion? I Jon Andersen, Johan Busse, Arne Fliflet, Peter Garde, Kaj Larsen, Jens Møller, Jens Olsen, Steen Rønsholdt (Red.). *Festskrift til Hans Gammeltoft-Hansen*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hakkarainen, Pekka; Hübner, Lena; Laursen, Lau & Ødegård, Einar (1996), Drug use and public attitudes in the Nordic countries, In Pekka Hakkarainen, Lau Laursen, Christoffer Tigerstedt (Eds.), *Discussing drugs and control policy. Comparative studies on four Nordic countries*. NAD Publications No. 31.
- Hansen, Hanne B. (2003), *Notat om den politimæssige indsats på Christiania*. Københavns Politi. http://www.information.dk/files/fakta/3442_001.pdf, senest set november 2009.
- Hauge, Raugner (1996), Nordic data on drug offences: are they comparable? In Pekka Hakkarainen, Lau Laursen, Christoffer Tigerstedt (Eds.), *Discussing drugs and control policy. Comparative studies on four Nordic countries*, NAD Publications 31.

- Henrichsen, Carsten (2001), *Moderne retsvidenskab – bidrag til den nordiske debat om retsstat, legalstrategier og juridisk metode*, Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Jepsen, Jørgen & Laursen, Lau (2002), Outline of the legal system in Denmark, In EMCDDA Insights 5. *Prosecution of drug users in Europe – Varying pathways to similar objectives*, Office for Official Publications of the European Communities.
- Jepsen, Jørgen (2000), Internationale indflydelser på dansk narkotikapolitik – solidaritet ctr. Responsiv ret, I Carsten Henrichsen, Anette Storgaard & Jens Vedsted Hansen (Red.), *Lovens liv*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jepsen, Jørgen (1995), *Dansk narkopolitik og dansk narkoforskning i europæisk belysning*. Rapport fra 37. Forskerseminar for Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi, NSfK.
- Jæger, Birgit, Olsen, Leif & Rieper, Olaf (1993), *De offentlige myndigheder og Christiania*. Amterne og Kommunernes Forskningsinstitut, AKF Forlaget.
- Kaplan, John (1975), *Marijuana – The New Prohibition*, Crowell Company.
- Kleiman, Mark (1992), *Against Excess – Drug Policy for Results*, Basic Books.
- Københavns Politi (2005), *Virksomhedsberetning*, Københavns Politi.
- Lenke, Leif (2007), Kriminalpolitikken som partipolitisk 'högerprojekt' – en evig självklarhet? I *Brott i välfärden, Festskrift til Henrik Tham*, Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet. Genoptrykt i Von Hofer, Hanns (red.). Leif Lenke in memoriam – Valda skrifter (2009), s. 247-26, Kriminologiska institutionen Stockholms universitet, Rapport 2009:1.
- Lernestedt, Claes (2002), *Kriminalisering*, Iustus Förlag.
- Møller, Kim (2011a), Kontrolregimer og narkotikapolitik: hvordan balanceres borgernes velbefindende og selvbestemmelse? I Vibeke Asmussen Frank & Helle Dahl (Red.) *Illegale rusmidler og kriminalitet*, Aarhus Universitetsforlag.
- Møller, Kim (2011b). Hvordan måler man mørketallet for en offerløs forbrydelse? I Vibeke Asmussen Frank & Helle Dahl (Red.), *Illegale rusmidler og kriminalitet*, Aarhus Universitetsforlag.
- NSfK (1985), Narkotika og kontrolpolitik, *Seminarrapport*, Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi.
- Nutt, David, King, L., Saulsbury, W. & Blackmore, C. (2007), Development of a Rational Scale to Assess the Harm of Drugs of Potential Misuse, *The Lancet*, 369 (9566): 1047-1053.
- Kilmer, Beau & Pacula, Rosalie (2009), Estimating the size of the illicit drug markets: A demand-side approach, In Peter Reuter & Franz Trautmann (Eds.), *A Report on Global Illicit Drug Markets 1998-2007 Subreports (in six sections) and*

Appendix, http://www.seguridadregionalfes.org/upload/4684001_g.pdf#page=23, sidst set juni 2011.

Parker, Howard (2005), Normalization as a barometer: Recreational drug use and the consumption of leisure by younger Britons, *Addiction Research and Theory*, 13 (3): 205-215.

Pedersen, Willy & Skardhamar, Thorbjörn (2009), Cannabis and crime: findings from a longitudinal study, *Addiction*, 105 (1): 109-118.

Politi.dk: *Narkotikastatistik*, <http://www.politi.dk/da/servicemenu/statistik/Narkotikastatistik/>, sidst set juni 2011.

Regeringen (2003), *Regeringens handlingsplan - Kampen mod narko, Statens Informationstjeneste*.

Reuter, Peter & Kleiman, Mark (1986), Risks and Prices: An Economic Analysis of Drug Enforcement. *Crime and Justice*, 7: 289-340.

Rigsadvokaten (2006/2007), *Sanktionspåstande mv. i narkotikasager*, Meddelelse nr. 6/2006, ændret juni 2007, Rigsadvokaten.

Scharling, Nikolaj (2004), Christiania – Modstander med medietække, *Dansk Politi* 28.01.04.

Storgaard, Lau (2000), *Konstruktionen af dansk narkotikakontrolpolitik siden 1965*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Sundhedsstyrelsen (2010), *Narkotikasituationen i Danmark*, Sundhedsstyrelsen.

Tham, Henrik (1999), Lag & ordning som vänsterprojekt? Socialdemokratin och kriminalpolitiken. I *8 reflektioner om kriminalpolitik*, Brå-rapport 1999: 9.

Thygesen, Lau (2004), *Generalrapport om Christiania*, Københavns Politi (ikke offentlig tilgængelig).

Träskman, Per Ole (2003), Narkotikapolitik och brottskontrol. I Henrik Tham (Red.), *Forskare om narkotikapolitikken*, Rapport 2003: 1, Kriminologiske institutionen, Stockholms universitet, 17-25.

Waaben, Knud (1969), i *Tidsskrift for Retsvitenskap*, s. 316, citeret fra Bogdan, Michael 1977, Psykofarmaka og cannabis i international rätt, *Tidsskrift for Retsvitenskap*, s. 73.

Differences between imprisoned and other patients in opioid substitution treatment (OST)

Abstract

Methadone and buprenorphine are used in opioid substitution treatment (OST) to relieve the withdrawal symptoms caused by opioid dependence. OST is undertaken with the aim of enabling patients to begin the process of recovery and facilitating social integration. Opioid substitution treatment helps to reduce the negative effects of opioid addiction on patients' health and social well-being.

The data analyzed in this study are part of a larger register study, called the Registry-based follow-up study on criminality, health and taxation of inpatients and outpatients entered into substance abuse treatment (RIPE). It is administered by the Research Unit of the Järvenpää Addiction Hospital (JAH). The OST patients under examination (n=718) began OST between 1997 and 2009. The mean age at which patients began treatment was 29 years. Overall, 73% of the participants were male. Records of all periods of incarceration between 1990 and 2010 as well as all hospitalizations between 1996 and 2009 were analyzed as part of this investigation; information found in recent criminal records, death reports, and income tax records from 2004 to 2008 were also used. The patients included in this study were divided to two groups depending whether or not they had been imprisoned (excluding remand and default prisoners).

OST patients who had been imprisoned were, on average, older and male. More members of this group had received inpatient treatment at JAH than the other OST patients. Additionally, recent criminal behavior was more prevalent among patients who had been imprisoned; however, a large majority (77%) of the other patients had also been sentenced for criminal activity between 2006 and 2010. Patients who had been imprisoned were more likely to be diagnosed with different substance use disorders. Additionally, these males were diagnosed more often for Hepatitis C than other males. Although most of the OST patients presented with multiple physical and mental health issues, these problems were more common among patients who had been imprisoned.

Introduction

Opioid substitution treatment (OST) is one method used to tackle the growing harms caused by drug abuse. Opioids (e.g., opium, heroin, morphine, methadone, buprenorphine) were the first drugs to be regulated by an international treaty and are widely considered to be the most harmful drugs available for illegal abuse. OST aims to stop opioid misuse by substituting opioids available on the street with opioids prescribed by physicians (usually methadone or buprenorphine) and to reduce

harmful effects caused by drug-orientated lifestyles. In 2009, there were an estimated 670 000 OST patients in the European Union¹ (EMCDDA 2010).

As of 2005, there were an estimated 4000 – 5000 problem users of opioids in Finland (Partanen et al 2006). Problem drug use is concentrated around the Helsinki Capital. Finnish opioid addicts primarily abuse buprenorphine, rather than heroin; in 2009, 33 % of all patients entering addiction treatment programs identified buprenorphine as their primary reason for seeking help (Väänänen & Ruuth 2010).

Substance abuse and its social and physical effects increased substantially in Finland during the 1990s. OST programs were first authorized in 1997, although some local drug treatment programs had been introduced as early as the 1970s. In 2009, there were 1800 patients enrolled in OST (Forsell et al. 2010). Typically, opioid substitution treatment lasts long (Tourunen et al. 2009); the treatment can continue through the rest of a patient's life.

Drug addiction is a major problem among prisoners. The majority (84%) of Finnish prisoners have been diagnosed with lifetime dependency for at least one substance; 22% of these prisoners have been addicted to opioids (Joukamaa et al. 2010). Substance abuse is one of the biggest obstacles for prisoners to achieve a life without crime (Näkki 2006) and causes physical and mental harm, which increases the risk of recidivism and death among users (Tikkanen 2009).

OST has been found to be effective in reducing heroin use among addicts (Mattick et al 2009, Mattick et al 2008). A novel Finnish study (Aalto et al 2010) also found it to be effective in stopping patients from abusing buprenorphine. As a result of its ability to limit intravenous drug use, OST has also been found to be effective in reducing HIV among users (Gowing et al 2008). Several studies (e.g., March 1998, Davstad 2009, Lind et al 2005) show that OST reduces drug-related crime and property theft.

To help further the development of OST, it is important to research the different sub-groups of patients. The aim of this paper is to compare the OST patients who had been imprisoned (excluding remand and default prisoners) or done community service to the other OST patients. We seek to know whether imprisonment is linked to other factors that could influence the effectiveness of OST. Our evaluation of this subset of patients provides us with an opportunity to evaluate the scope and limitations of the RIPE data.

Method

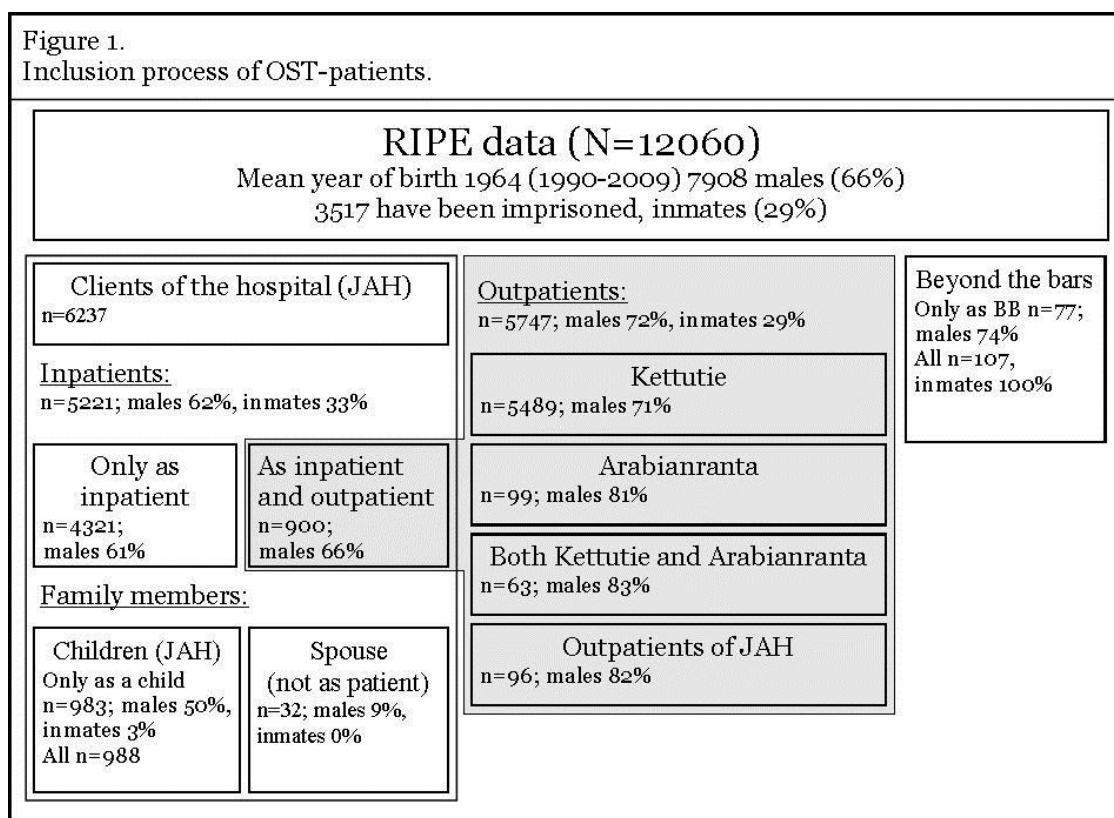
Registry-based follow-up study on criminality, health and taxation of in- and outpatients entered into substance abuse treatment (RIPE)

The registry based follow-up study on criminality, health and taxation of in- and outpatients entered into substance abuse treatment (RIPE) is a registry study administered by Tuuli Pitkänen, Jouni Tourunen and Teemu Kaskela of the Research unit of the Järvenpää Addiction Hospital (JAH) and Sasu Tyni at Criminal Sanctions Agency, Finland. The data consist of information on treatment, criminality, health, mortality and tax records of 12060 persons, who have entered into substance abuse treatment during 1990-2009. The ethical committee of the A-Clinic foundation has approved the study's protocol. Permission has been granted for the use of data from

¹ Including also information about Croatia and Norway.

each registry, and the National Institute for Health and Welfare allowed us to combine the datasets. The data have been anonymized.

Treatment records. Individuals selected for this study were patients at the Järvenpää Addiction Hospital (JAH) or one of two outpatient clinics in Helsinki between 1990 and 2009 (Figure 1). Data taken from the hospital's records for this study provide information on 6237 clients. JAH has been the only hospital to specialize in the treatment of addiction in Finland since 1951. The hospital, which had been a state institution, became a part of the private, non-profit, A-Clinic Foundation in 1994. The hospital offers a variety of inpatient programs, including short-term alcohol detoxification, short- and long-term managed withdrawal from various substances, a program for men with dual diagnoses, a women's program, a family treatment program, and the OST program. The treatment has been provided by multidisciplinary teams using cognitive-behavioral theory based approaches. Between 400 and 800 patients has entered into treatment each year between 1990 and 2009. Patients also have the option of returning to the hospital for short, additional treatment programs lasting one week. Inpatient services cost patients between 0 and 32,50 euros per day (2009), depending on the length of the stay and their financial situation. Patient has to provide a written commitment from the municipality stating that it will cover the remaining financial obligations.



The hospital data consist of all patients according to the electronic treatment document systems Mediatri 2002-2009 (n= 2565), additionally Seniori 1997-2001 (n=2067) and the children (n=566) who had accompanied their parents into the hospital between 1997 and 2009. Information from the physical archive was used to expand the 1990-1996 hospital data to include all children born between 1975 and 1991, as well as their family members who had stayed in the hospital. The results

yielded records for 401 children, 339 parents as patients, 32 spouses, and 16 siblings (born 1992-96). Additionally, according to the Finnish registry of hospitalizations, 295 outpatients from the two selected clinics were hospitalized at JAH before the electronic documenting system was put into use (1990-1996). Furthermore, four clients had been in the hospital as children and as adult patients.

Data on treatment vary somewhat because this information has been obtained from several different sources. The timing and length of treatment as well as the diagnosis, and some demographic information on the patients is available for each period of hospitalization. Many patients stayed in the hospital several times.

The outpatient data provide information on 5747 patients, and on 900 individuals who had also been patients at the hospital and were included in the hospital data. Overall, 5489 individuals received outpatient treatment at the Kettutie clinic between 1990 and 2009, and 99 individuals received outpatient opioid substitution treatment at the Arabianranta clinic between 2000 and 2009. Additionally, 63 outpatients were treated at both clinics. A total of 96 patients entered outpatient treatment at JAH between 1997 and 2001. The information available included the number and timing of the visits, addiction problems, and some demographic data for the patients.

Kettutie outpatient clinic, located in Helsinki, was founded in 1990 and provides services to treat different kinds of addictions. JAH provides some outpatient services in the hospital and began offering outpatient services for opioid addicts also in Helsinki in 1999. The services in Helsinki were united as one clinic under the name Arabianranta in 2006. Outpatient treatment consists largely of therapy and counseling for individuals or groups. The overall aim is to enhance the quality of life for the client and for member in his/her support network as well as to help the client to stop substance use, reduce substance use or reduce the harm associated with substance use. The recovery process involves assessing and monitoring the patients' health and medication as well as developing a plan for rehabilitation and follow-up. Outpatient clinics also provide medical substitution treatment programs for opioid addicts and are free of charge to patients who present the appropriate contract from the municipality in which they reside.

A small group of convicts who received treatment while in prison were also included in the dataset. These four-week courses, called Beyond the bars (BB), were organized by JAH from 1997 to 1998. This structured, group-treatment program used cognitive-behavioral therapy with the goal of helping to change the ways in which participants thought and behaved. It served to encourage participants to free themselves from addictions and criminal behavior. Of the 107 inmates who entered the program, 21 dropped out and 86 finished the program. 15 of the BB's were also found in the data as JAH inpatients, and another 15 as outpatients.

Death. The data from the national death registry were provided by Statistics Finland. The dates of death were available for those patients whose records were entered into the Statistics Finland database before 27.10.2010. The primary cause of death and up to 4 additional reasons were entered into the records using ICD-10 codes; ICD-9 codes were used from 1990 to 1996. In some recent cases, the cause of death was missing due to a delay in Statistics Finland's receipt of autopsy results. Overall, 21,8% of the patients (n=12060) died. The age of death ranged from 1 to 94 years, where the mean was 49 years and the median was 50 years.

Imprisonment. The Criminal Sanctions Agency provided information on those patients who had been imprisoned, sentenced to community service or to a juvenile punishment between 1.1.1990 and 3.2.2011. The data detail the timing and length of prison sentences as well as the crimes that led to the sentencing. Overall, 29% of patients (n=12060) were catalogued in this register, and 21,4 % remained when remand and default prisoners were excluded. A remand prisoner is a person imprisoned in a prison due to a suspected offence; a default prisoner is a person serving a conversion sentence in lieu of an unpaid fine (Statistics Finland 2011).

Hospitalizations. The National Institute for Health and Welfare keeps a registry of patient hospitalizations called The Finnish Care Register for Health Care (HILMO). The registry provided information on all our patients' hospital stays from 1990 to 2009, including the dates and length of their stay. The registry records patients' primary diagnoses, as well as two secondary diagnoses, using ICD-10 codes (beginning in 1996) and ICD-9 codes (from 1990 to 1995). A total of 92,2% of the patients (n=12,060) had been hospitalized at least once when JAH was excluded from the search.

Taxes. The registry provided by the National Board of Taxes has records detailing the income and income taxes paid by each patient. These data were available for the years between 2004 and 2008. Additionally, the data provided the name of the community in which the patient lived. Overall, 87,4% of the clients (n=12060) had an entry in this registry. Of the remainder, 1267 had died before 2004, and 546 were not adults by the end of 2008.

Recent criminality. Three different registries provided by the legal register center were used to study the recent criminal records of the patients: 1) The record of judicial decisions details information on crimes sentenced by the district courts. The RIPE data provides comprehensive sentencing records between 1.11.2004 – 16.11.2010. Overall, 33% of the patients under study (n=12060) were found in this register. 2) The record of fines provides information on payments assessed by a prosecutor without a court decision (minor offences). The RIPE data include fines that were assessed between 1.1.2006 - 19.11.2010. In total, 34% of the patients under investigation (n=12060) were found in this registry. 3) The criminal records are catalogued in a national, central database that contains records of sentences that have led to imprisonment or probation. Entries in this registry are deleted after a specified amount of time has elapsed, the length of which is determined by the severity of the sentence. The RIPE data on criminal records indicate whether or not patients had criminal records as of 17.11.2010; 21% of the patients (n=12,060) had an entry in this registry, and approximately 95% of them were also found in one of the two other registers cataloguing recent criminal offenses.

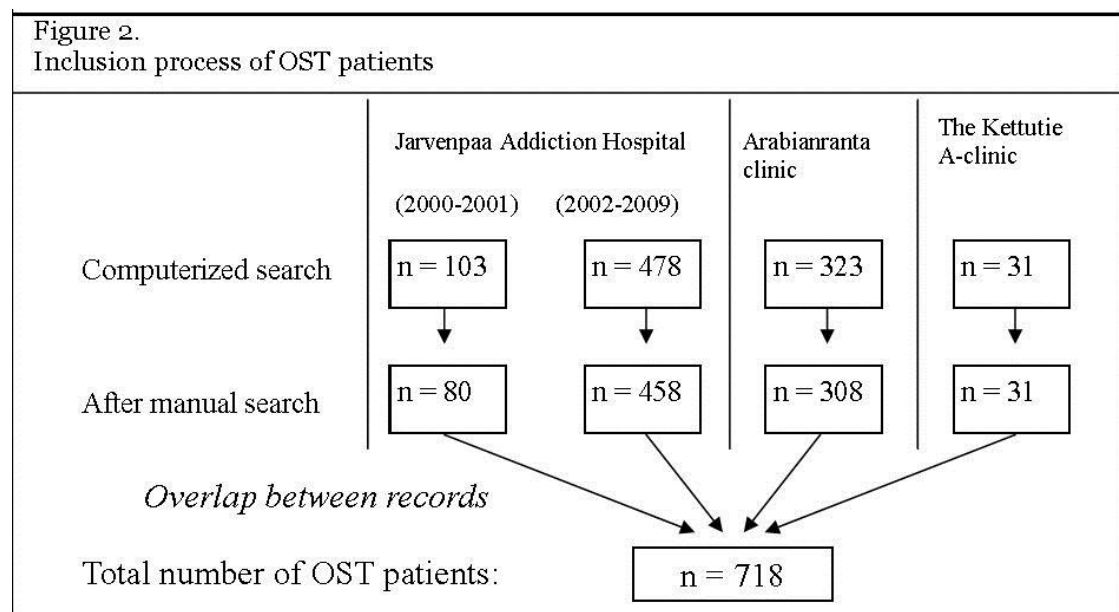
The RIPE study was conducted by the Research Unit of Järvenpää Addiction Hospital. The unit received funding from the Ministry of Justice in Finland for the collection and basic analysis of the data. Teemu Kaskela received a research grant from the NSfK to study the effects of substance abuse treatment on criminality.

OST-patients

The patients who met the following three criteria were included in this study:

- Opioid dependent, F11.2 (ICD-10).
- Continued opioid substitution treatment in an outpatient program.
- Start of the treatment could be traced with sufficient accuracy.

Computerized searches to find OST patients from the databases were conducted (Figure 2). Those undergoing inpatient treatment were located using hospital databases through searches identifying specific diagnoses (F11.22 (ICD-10).) Patients who were treated with substitution medication in outpatient programs were identified through searches of medication records at the Kettutie A-clinic. Because the Arabianranta clinic solely treats patients receiving OST, all individuals on record were included in a manual search. Each of the databases lacked some information required for this study. As a result, we supplemented our dataset with manual searches for patients fitting the designated criteria using treatment records. A total of 718 OST patients met all three requirements.



Statistical analyses

The differences between the two groups of patients were assessed using Fischer's exact test for binominal variables and the t-test for continuous variables. Additionally, differences between genders were checked consistently in all categories, as it is generally acknowledged that the frequency and type of both addiction and imprisonment differ for males and females. The number of females who had been in prison was small (n=32), and as a result, the level of significance was often lower for females than for males. Nevertheless, the apparent differences between the experiences of both genders were recorded. There were also differences due to the mode of treatment; thus, the in- and outpatients were compared, and some results were presented by using only the data of inpatients of JAH.

Results

The 718 OST patients were divided into two groups: 1) patients who had been imprisoned or done community service between 1.1.1990-3.2.2011 (referred to as "imprisoned," $n=291$) and 2) other OST-patients ($n=427$). Patients who only had been remand ($n=76$) or default ($n=13$) prisoners were not included in the imprisoned group. Overall, 49% of males and 19% of females who received OST had been imprisoned ($p<.001$). Almost half of the imprisoned patients had been imprisoned both before and after beginning OST; 35% had been imprisoned only before beginning treatment, and 19% had been imprisoned only after beginning treatment. However, the period of imprisonment has to be separated from the time of the criminal act; a separate article detailing the effects of OST on criminality is forthcoming.

The patients under investigation began OST between 1997 and 2009. The mean age of participants at the beginning of the treatment was slightly higher for the imprisoned patients than for the other patients (Table 1.); this difference was reflected across both genders. The same trend was found when comparing patients' years of birth. Additionally, individuals in inpatient treatment programs were older ($p<0.001$) and tended to be older at the start of OST treatment ($p<0.001$) than those in the outpatient programs. The patients under investigation were primarily from Southern Finland, where the clinics and the hospital were located. Inpatients had been hospitalized slightly more often than outpatients also at other hospitals than JAH. According to tax records, there were no differences between imprisoned patients and other patients for the highest yearly income between 2004 and 2008.

Table 1 Differences between the imprisoned patients and other OST patients (mean or percentage)				
	Imprisoned patients ($n=291$)	Other OST patients ($n=427$)	Total ($n=718$)	Sig.
Age at the start of the treatment	30	28	29	<.001 ^a
Year at the start of the treatment	2004	2004	2004	-
Year of birth	1974	1976	1975	<.001 ^a
Males	87 %	63 %	73 %	<.001 ^b
Died	6 %	4 %	5 %	-
Lived in Southern Finland	85 %	88 %	87 %	-
Lived in the capital, Helsinki	29 %	40 %	35 %	=.002 ^b
Treated at JAH between 1990-2009	85 %	75 %	79 %	<.001 ^b
Treated at an other hospital 1996-2009	96 %	95 %	95 %	-
^a t-test for equality of the means; ^b Fischer's exact test				

A total of 7 female and 28 male OST patients had died before October 2010. The most common cause of death was poisoning ($n=12$): nine poisonings were classified as drug-related deaths (DRD), according to definitions established by the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA); one death was caused by alcohol poisoning; and two other deaths were caused by poisoning from a drug without abuse potential. The other causes of death included suicide ($n=5$), cancer

(n=4), homicide (n=3), accidents (n=2) and other diseases (n=2); cause of death for 6 patients was not known. The mean age of death was 32,5 years.

Often, patients were given many different diagnoses throughout the same treatment period; however, the National Register of Hospitalizations (HILMO) records only three diagnoses per each period of hospitalization. When the hospital data were compared to the data of the HILMO register, the three diagnoses did not appear to include all important diagnoses during the treatment period; thus, some diagnosis were lost from the current analysis. All diagnoses (maximum of three per hospitalization period) of all hospitalization periods in any Finnish hospital between 1990 and 2009 were used in the following analyses.

Almost every OST patient was treated in a hospital between 1996 and 2009. More imprisoned patients had been treated in JAH than of the other patients. Because the protocol for making diagnoses is more rigid in a hospital than at an outpatient clinic, the differences between imprisoned and other patients concerning diagnoses were also checked using only the data of the JAH patients. Females were treated more frequently in other hospitals than males; the effect of giving birth in hospital has not yet been studied.

Only 9 of the patients in the study were HIV positive. Imprisoned male patients were slightly more often diagnosed with HIV-infection than the other males (2% and 0% $p=0.027$). Hepatitis C was diagnosed in 45% of the patients; the imprisoned patients were diagnosed in Hepatitis C slightly more often than other OST patients (50% and 42% $p=0.047$). This difference was only significant among males (50% and 32% $p<0.001$). Additionally, the difference due to imprisonment was evident for males when only the data for the JAH inpatients was used. Conversely, imprisoned females (49%) were infected with Hepatitis C with less frequency than other females (58%), but the difference was not statistically significant. In general, female patients were diagnosed with Hepatitis C more frequently than males (56% and 41% $p<0.001$).

All the patients examined in this study were opioid addicts. Most patients, however, were also documented abusers of other substances (Table 2). In total, 44% of the patients had diagnoses of four or more substances. The mean was 3,1 diagnoses, and it was higher for imprisoned than other patients. Patients who had been imprisoned were more likely to be diagnosed with multiple drug use than the other patients. The tendency remained the same for the number of diagnoses and multiple drug use when the data were analyzed without outpatients. The diagnosis of the use of sedatives was also common. This diagnosis was slightly more common among the imprisoned patients than the other patients; however, the difference was not significant when only JAH inpatients were analyzed (84% and 80% $p=0.323$).

No significant differences in the prevalence of disorders due to substance use were found when males and females were compared. Inpatients were more frequently diagnosed as alcoholics (19% and 8%), sedative abusers (82% and 51%), and stimulant abusers (44% and 24%) than outpatients. Inpatients also tended to misuse multiple drugs more frequently than outpatients (49% and 21%), and the mean number of substances abused was higher for inpatients than for outpatients.

Table 2. Diagnoses of psychoactive substance use in OST patients (N= 718)				
	Imprisoned patients (n=291)	Other OST patients (n=427)	Total (n=718)	Sig.
(F10) alcohol	19 %	16 %	17 %	-
(F12) cannabis	35 %	32 %	33 %	-
(F13) sedatives and hypnotics	79 %	72 %	75 %	=.035 ^a
(F14) cocaine	0 %	1 %	0 %	-
(F15) other stimulants	44 %	37 %	40 %	-
(F16) hallucinogens	1 %	2 %	2 %	-
(F17) nicotine	0 %	0 %	0 %	-
(F18) inhalants	1 %	0 %	0 %	-
(F19) multiple drug use and use of other psychoactive substances	52 %	36 %	43 %	<.001 ^a
Mean number of diagnoses	3,3	2,9	3,1	<.001 ^b
^a Fisher's exact test; ^b t-test for equality of means				

Mental and behavioral disorders [diagnosis codes F00-F99, excluding substance use disorders (F10-F19)] were common among the patients (Table 3). Almost half of the patients were diagnosed with at least one F code illness in addition to being substance abusers. Inpatients received F diagnoses more frequently than outpatients (54% and 27% $p<0.001$), and women received F diagnoses more often than males (53% and 46% $p=0.041$). Outpatients were diagnosed less often with codes F30-F39 (12% and 27% $p<0.001$), F40-49 (7% and 20% $p<0.001$), F60-69 (14% and 29% $p<0.001$), F20-29 (5% and 13% $p=0.002$) and F90-98 (1% and 5% $p=0.007$) than inpatients. Females received diagnoses of F50-59 (4% and 0,4% $p=0.002$) and F30-39 (29% and 21% $p=0.013$) more frequently than males.

Mood disorders (F30-F39) were more common among the other patients (27% and 18% $p=0.004$) than for imprisoned patients; and adult personality disorders (F60-F69) were more common among imprisoned patients (31% and 22% $p=0.009$) than in the other patients. This tendency remained the same when both genders were analyzed independently. This trend continued to be evident even when inpatients who had been treated at JAH were analyzed separately, with the exception of adult personality disorders, which remained significant only for females ($p=0.002$).

Table 3. Mental diagnoses excluding substance related diagnosis among OST patients				
	Imprisoned patients (n=291)	Other OST patients (n=427)	Total (n=718)	Sig.
(F00–F09) Organic, including symptomatic, mental disorders	1 %	1 %	1 %	-
(F20–F29) Schizophrenia, schizotypal and delusional disorders	10 %	12 %	11 %	-
(F30–F39) Mood (affective) disorders	18 %	27 %	23 %	=.004
(F40–F48) Neurotic, stress-related and somatoform disorders	20 %	15 %	17 %	-
(F50–F59) Behavioral syndromes associated with physiological disturbances and physical factors	0 %	2 %	1 %	-
(F60–F69) Disorders of adult personality and behavior	31 %	22 %	26 %	=.009
(F70–F79) Mental retardation	0 %	0 %	0 %	-
(F80–F89) Disorders of psychological development	0 %	0 %	0 %	-
(F90–F98) Behavioral and emotional disorders with onset usually occurring in childhood and adolescence	3 %	5 %	4 %	-
(F99) Unspecified mental disorder	0 %	0 %	0 %	-
(F00–F09 or F20–F99) Mental diagnosis, other than substance use	49 %	47 %	48 %	-
Fisher's exact test				

Recent criminality was determined using information from the Record of judicial decisions and the record of fines between 2006 and 2009. Recent criminality was more common among the imprisoned patients than the other patients (Table 4). However, the difference in criminality between the other patients and the patients with the history of imprisonment was small; also, 77% of the other patients had committed crimes between 2006 and 2010. Inpatients were found in the three registries more frequently than outpatients, although the discrepancy was only slightly significant ($0.022 < p < 0.035$). In general, male patients had committed significantly more crimes than female patients.

Table 4. Recent criminal activity, criminal record and default imprisonments by gender								
	Males				Females			
	Imprisoned patients (n=254)	Other OST patients (n=267)	Total (n=521)	Sig.	Imprisoned patients (n=37)	Other OST patients (n=160)	Total (n=197)	Sig.
Record of judicial decisions 2006-2010	83 %	58 %	70 %	<.001	70 %	48 %	52 %	=.018
Record of fines 2006-2010	86 %	67 %	76 %	<.001	78 %	62 %	65 %	
In either register above (2006-2010)	93 %	81 %	87 %	<.001	87 %	71 %	74 %	
Criminal record 17.10.2010	93 %	28 %	59 %	<.001	81 %	21 %	32 %	<.001
Been imprisoned as default prisoner (1990-2010)	43 %	21 %	32 %	<.001	43 %	13 %	18 %	<.001
* $p < 0.05$ *** $p < 0.001$; Fisher's exact test								

Discussion

A total of 718 OST patients were studied. Besides opioids, the patients were addicted to multiple substances most of which were sedatives and stimulants; half of the patients had at least one other diagnosis concerning mental health. Overall, 291 patients (40,5%) had been in prison or had done community service (remand and default prisoners were excluded). Imprisoned patients were older, were more often male, and had been inpatients of JAH more often than the other patients. Also, recent criminality was more common among the imprisoned patients; however, a large majority (77%) of the other patients had also been sentenced for criminal activity between 2006 and 2010. Imprisoned patients were more often diagnosed with different substance disorders and multiple drug use. Imprisoned males were more often diagnosed with Hepatitis C than other males. Compared to the other OST patients, the imprisoned patients used a greater variety of substances and their criminality was higher in past four years. However, the other patients also had multiple problems with substances, mental health and criminality. Due to multiple problems, OST patients are challenging to treat, and intensive treatment is needed to reduce harm to themselves and to society.

HIV was a marginal problem among OST patients compared to the problems caused by Hepatitis C. Overall, 44% of the patients were diagnosed with Hepatitis C; however, the actual number of diagnosed patients might have been higher if all secondary diagnoses had been available. Unfortunately, only three diagnoses of each inpatient period were available; thus, some relevant diagnoses were not available, especially for the patients who had multiple substance use and mental problems.

Overall, one-half of the male patients and one-fifth of the female patients had been imprisoned. The gender differences are also evident in Finnish prisons; only 7% of the Finnish prisoners are female (Criminal Sanction Agency 2010). Greater number of imprisoned patients had been inpatients in JAH compared to other patients. During a hospitalization period, the situation of the patient was studied carefully and diagnosed. The actual problems of the imprisoned patients were multiple compared to the other patients; however, it is probable that the difference has grown wider by intensive diagnosing during hospitalization periods. Three main diagnoses for each hospitalization period were used; thus, the number of hospitalization periods increased the potential number of diagnoses.

Sedatives, stimulants, and cannabis were commonly used among the OST patients. In Finland, amphetamines are commonly used by problem drug users (Partanen et al. 2007). Tammi et al. (2011) have also shown that disadvantaged drug users often use benzodiazepines (sedative) together with opioids. In the present paper, the diagnoses of substance use disorders were studied, the actual use of the substances is far more common in this population. For the diagnosed misuse of sedatives, there was no difference between the imprisoned patients and the other patients when the effect of hospitalization was controlled. During periods of imprisonment, the use of benzodiazepines is not allowed, and even prescribed medications have slowly been discontinued. However, prescribed OST medication has been continued in prison; approximately 20-50 OST patients at the time were being treated in Finnish prisons (Aarnio 2010). OST treatment is rarely started in prison.

One-half of the patients had been diagnosed with other psychiatric diagnoses, and a high rate of psychiatric comorbidity has also been reported in former studies (Vorma

et al. 2009). Mood disorders were more common among other patients than the imprisoned patients; however, adulthood personality disorders were more common among the imprisoned patients than other patients. Antisocial personality is common among the prison population (Joukamaa et al 2010) and knowledge about the imprisonment period also strengthen the diagnosis. Both multiple drug use and psychiatric problems make it difficult to treat these patients. Overall, opioid substitution has only a pharmacological effect to replace the use of opioids. A dual diagnosis is needed to address the treatment and social integration problems. Both of these aspects should be taken into consideration when planning the treatment.

A large majority (81%) of the imprisoned patients had been in prison before beginning of the OST. However, almost half of them were also imprisoned after the start of the treatment. Imprisonment often preceded OST; however, the treatment did not seem to stop criminality. Additionally, criminality was very common among the patients who had not been in prison. Three-fourths of the female OST patients had been sentenced between 2006 and 2010; this number is much higher than is typical among females (Kyvsgaard 2003; Pulkkinen & Pitkänen 1994).

The effect of treatment is a frequently asked question. Former inmates are difficult to reach, and data gathered by questionnaires or interviews can be biased if all inmates have not been reached. Register studies, such as RIPE, provide information for large groups of people during long periods of time. This paper was the first report of RIPE data. In the upcoming report of OST patients, the information of the crimes leading to imprisonment (1990-2009) will be compared during the five-year observation period before and after the treatment. Different kinds of crimes (e.g., property and drug-related crimes) will be analyzed separately.

References

- Aalto M., Visapää J-P., Halme J.T., Fabritius C., Salaspuro M. (2010). Effectiveness of buprenorphine maintenance treatment as compared to a syringe exchange program among buprenorphine misusing opioid-dependent patients. *Nordic Journal of Psychiatry* 2010; Early Online, 1–6.
- Aarnio, J. (2010). Vankiterveydenhoito RTHY [Health care of inmates]. Powerpoint presentation given in Thursday lecture of the Finnish Society of Addiction Medicine, 4.2.2010. http://www.terveysportti.fi/kotisivut/sivut.koti?p_sivusto=65
- Criminal Sanction Agency (2010). Rikosseuraamusalan vuosikertomus 2009 [Brottspåföljdsverkets årsrapport 2009, Ledningens översikt och sammandrag samt fängvårdsstatistik 2009]. <http://www.rikosseuraamus.fi/uploads/hdieo2.pdf>
- Davstad I., Stenbacka M., Leifman A., Romelsjö A. (2009). An 18-year follow-up of patients admitted to methadone treatment for the first time. *J Addict Dis.* 2009;28(1):39-52.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, EMCDDA (2010a). Annual report on the state of the drugs problem in Europe 2010. EMCDDA, Lisbon

<http://www.emcdda.europa.eu/publications/annual-report/2010>

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, EMCDDA (2010b). Drug-related deaths and mortality – an overview of the methods and definitions used. <http://www.emcdda.europa.eu/stats10/drd/methods>

Forsell, M., Virtanen, A., Jääskeläinen, M., Alho, H.. & Partanen, A. (2010). Finland: Drug situation 2010. New developments, trends and in-depth information on selected issues. 2010 National report to the EMCDDA by Finnish Focal Point, THL. Report 39/2010. <http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/7445c896-5bc1-4bbc-b9e3-f41be4fa94e5>

Gowing L., Farrell M., Bornemann R., Sullivan L., Ali R. (2008). Substitution treatment of injecting opioid users for prevention of HIV infection. Cochrane Database Syst Rev. 2008 Apr 16;(2):CD004145.

Joukoma, M. & working group (2010). Rikosseuraamusasiakkaiden terveyst, työkyky ja hoidontarve. [Health, working capacity and need for treatment of criminal sanction clients]. <http://www.rikosseuraamus.fi/uploads/qclqnxmn.pdf>

Kyvsgaard, B. (2003). The criminal career – The Danish longitudinal study. University Press, Cambridge.

Lind, B., Chen, S., Weatherburn, D. and Mattick, R. (2005). The Effectiveness of Methadone Maintenance Treatment in Controlling Crime: An Australian Aggregate-Level Analysis (March 2005). The British Journal of Criminology, Vol. 45, Issue 2, pp. 201-211, 2005.

March L.A. (1998). The efficacy of methadone maintenance interventions in reducing illicit opiate use, HIV risk behavior and criminality: a meta-analysis. Addiction 1998 Apr;93(4), 515-532.

Mattick R.P., Breen C., Kimber J., Davoli M. (2009). Methadone maintenance therapy versus no opioid replacement therapy for opioid dependence. Cochrane Database of Systematic Reviews 2009, Issue 3.

Mattick R.P., Kimber J., Breen C., Davoli M. (2008). Buprenorphine maintenance versus placebo or methadone maintenance for opioid dependence. Cochrane Database of Systematic Reviews 2008, Issue 2.

Näkki, P. (2006). Vankien velkaantuminen ja yhteiskuntaan integroituminen. [Indebtedness and social integration of prisoners]. Helsinki, 2006. 233pp. (Reports of the Ministry of Social Affairs and Health, Finland; ISSN 1236-2115, 2006:38). ISBN 952-00-1968-5 (PDF) http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-3755.pdf

Partanen, P., Hakkarainen, P. & Hankilanoja, A., Kuussaari, K., Rönkä, S., Salminen, M., Seppälä, T. & Virtanen, A. (2007). Amfetamiinien ja opiaattien ongelmakäytön yleisyys Suomessa 2005. Yhteiskuntapolitiikka 72: 5/07, p. 553-561. <http://yp.stakes.fi/NR/rdonlyres/62D1BC46-F0FF-4F2E-8C78D4192B605984/0/075partanen.pdf>

- Statistics Finland (2011). Official Statistics of Finland (OSF): Prisoners [e-publication]. Helsinki: Statistics Finland [referred: 27.6.2011]. http://www.tilastokeskus.fi/til/van/kas_en.html?til/van/kas_en.html.
- Pulkkinen, L. & Pitkänen, T. (1994). A prospective study on the precursors to problem drinking in young adulthood. *Journal of Studies on Alcohol*, 55, 578-587.
- Tammi, T., Pitkänen, T. & Perälä, J. (2011). Stadin nistit – huono-osaisten helsinkiläisten huumeidenkäyttäjien päihteet sekä niiden käyttötavat ja hankinta. [Disadvantaged drug users in Helsinki: what drugs do they use, how do they use them and how do they get them]. *Yhteiskuntapolitiikka* 76(2011):1, p. 45-54.
- Tikkanen, R. (2009). Predictors of violent reconvictions and mortality among impulsive alcoholic violent offenders: A prospective study. Academic dissertation. Department of Psychiatry, University of Helsinki. Helsinki. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/22764/predicto.pdf?sequence=1>
- Tourunen, J. & Pitkänen, T., Harju-Koskelin, O., Häkkinen, A. & Holopainen, A. (2009). Korvaushoitopotilaiden kuntoutuminen on pitkä ja haasteellinen prosessi. K- ja Vieroitushoitopoliklinikoilla vuosina 2002–2003 hoitonsa aloittaneiden opioidiriippuvaisten potilaiden korvaushoidon seuranta [Recovering process of the patients in opioid substitution treatment is a long and challenging process. Follow-up of the patients who began their treatment in years 2002-2003 in K- and withdrawal polyclinics.] *Yhteiskuntapolitiikka* 74 (2009):4, p. 421-428.
- Vorma, H., Sokero, P., Turtiainen, S. & Katila, H. (2009). Opioidiriippuvuuden korvaushoito HYKS:n päihdepsykiatrian yksikössä 2003-2005. [Opioid substitution treatment in HUCH Psychiatric Unit for Drug Dependence in 2003-2005]. *Finnish Medical Journal* 2009;64. p. 1853–1857.
- Väänänen, T. & Ruuth, P. (2010). Päihdehuollon huumeasiakkaat 2009 / Narkotikaberoende klienter inom missbrukarvården. National Institute for Health and Welfare, THL. Statistical report 21/2010. http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2010/Tr21_10.pdf

Vil offentligheden i Island have strengere straffe end domstolene?

Abstract

Undersøgelser har vist at offentligheden i Island finder straffene hos de islandske domstole alt for milde, og ofte høres højlydt kritik i forbindelse med milde domme i specifikke sager. Det er af stor betydning at retspraksis genspejler offentlighedens retsbevidsthed, og det er derfor vigtigt at tage pulsen på offentlighedens holdning så præcist som muligt. Undersøgelsen er en del af et nordisk samarbejdsprojekt på vegne af NSfK og blev udført i samarbejde med Det Samfundsvidenskabelige Forskningsinstitut ved Islands Universitet.

I undersøgelsen redegøres for resultaterne fra diskussioner i fokusgrupper foråret 2010 om kriminalitet og straf i specifikke sager, som deltagerne blev bedt om at agere dommere i. Yderligere sammenlignes dommene fra disse fokusgrupper med hvordan en gruppe islandske dommere, der var sammensat specielt for denne undersøgelse, dømte i sagerne. Fokusgruppernes medlemmer blev valgt på grundlag af en telefonsurvey, hvori deltagerne tog stilling til en del generelle udtalelser angående kriminalitet og straffe. Målet var så vidt muligt at sammensætte hver gruppe af personer med indbyrdes divergerende holdninger til straf. Deltagerne blev fordelt i tre aldersgrupper med så jævn kønsfordeling som muligt.

Hovedspørgsmålet der søgtes besvaret var hvorvidt borgernes holdning ville ændres i takt med grundigere oplysninger om kriminalitet og straf og øget nærhed til sagens parter. Vokser straffeiveren ved større nærhed og mere diskussion eller daler den? Det undersøges specielt hvorvidt deltagerne vil kræve hårdere straffe end hvad dommerpanelet nåede frem til. Sker der ændringer på deltagernes holdning i løbet af fokusgruppens møde, vil vi søge at forklare hvilke faktorer kan begrunde disse ændringer.

Offentlighedens holdning til straf

Dette forskningsprojekt er vigtigt af flere grunde. Emnet er samfundsmæssigt påtrængende og har gang på gang forårsaget uenighed blandt borgerne. Straffe kommer ofte på tale i den offentlige debat, og det påstås da som regel at de er for milde og der henvises til holdningsmålinger (se f.eks. Gunnlaugsson, 1998). Den islandske straffelov og retspraksis må til enhver tid være i overensstemmelse med samfundets værdier og må genspejle borgernes retsbevidsthed (Sutherland og Cressey, 1960), og derfor er det vigtigt at foretage meget præcise målinger af offentlighedens holdning.

Igennem de seneste år har denne artikels forfatter forestået undersøgelser af islændinges holdning til kriminalitet og straf (Gunnlaugsson, 2008).

Holdningsmålingerne baseres på telefonsurveys, og konklusionerne er ikke til at tage fejl af. Islændinge mener at straffene er for milde. Cirka tre fjerdedele af de svarende finder, at straffene er temmelig milde eller alt for milde, og der spores i de seneste år en voksende straffeiver. En interessant iagttagelse er, at når bekymringer for kriminalitet er størst, er de fleste borgere også af den mening at straffene er for milde. Det har vist sig, og specielt i løbet af de seneste år, at mange flere finder straffene for milde for voldsforbrydelser, og da især seksualforbrydelser, end for andre lovovertrædelser. Offentlighedens utilfredshed med retspraksis synes således i høj grad være begrænset til domme i sager om volds- og sædelighedsforbrydelser (se f.eks. Hæstiréttur og kynferðisbrot (Højesteret og seksualforbrydelser), 2007; Þyngri dómur fyrir kynferðisbrot (Strengere straffe for seksualforbrydelser), 2006 og Ólafsdóttir, 2009). Flere ting tyder på, at disse holdninger har medvirket til strengere domme hos domstolene. Det forekommer yderst sjældent at domstolene får kritik pga. for strenge straffe, hvilket dog er sket hvad angår narkotikaforbrydelser, hvor dommene er blevet betydeligt strengere i løbet af de seneste år og nu i mange tilfælde ligger ved strafferammens loft. Denne retspraksis bruges nu som argument for indføring af strengere straffe i andre forbrydelseskategorier.

Domstolene i Island har i løbet af de seneste år afsagt strengere fængselsstraffe end tidligere, og da især for volds- og seksualforbrydelser (se Bragadóttir, 2009 og Fængselsmálastofnun ríkisins (Statens Fængselsadministration), 2010). I dag vil ca. en tredjedel flere tiltalte end for ca. ti år siden modtage en fængselsdom, og ligeledes er procentdelen af ubetingede fængselsstraffe over ét år vokset med ca. en tredjedel, eller fra 12 til 16%. Den samlede straffetid for ubetingede fængselsdomme, som Islands fængselsadministration modtog til fuldbyrdelse, voksede fra sammenlagt ca. 200 år i 2000 til over 330 år i 2010. Ligeledes ses der en ændring i forbrydelseskategorierne hos de dømte, idet der i dag sidder flere fængslede for volds- og seksualforbrydelser end nogensinde før. I 2000 var knap tyve procent af fangerne fængslede på grund af volds- eller seksualforbrydelser, men i 2009 var andelen steget til hele fyrre procent af alle fanger. Forklaringen på denne udvikling ligger til dels i et højere antal sager om seksualforbrydelser hos det islandske politi (se Ríkislögreglustjórnin (Rigspolitechefen), 2010) men også i en ændret straffepolitik. Disse to faktorer, en øgning i fængselsdomme og længere fængselsstraffe, har derfor på det seneste skabt stor pladmangel i Islands fængsler, og ventelisten for afsoning er blevet længere og rummer nu over 200 navne (se "Skortur á fangelsun" (Mangel på fængsler), 2009).

Denne udvikling kendes i mange andre lande. Antallet af fanger er vokset generelt og dommene er blevet strengere i løbet af de seneste år. Det synes imidlertid ikke at have nogen afgørende indvirkning på holdningen til straffe i hvert land hvor strenge straffe der udmåles. Som eksempel kan vi tage USA, der anvender dødsstraf og mangedobbelte livstidsstraffe, men offentligheden finder alligevel at straffene er for milde (Kury og Ferdinand, 2008).

Definition af undersøgelsesemnet

Meningsmålinger der bygger på telefonsurveys, kan ofte give et overfladisk billede af borgernes holdning. Mange telefonsurveys når kun at vise borgernes generelle fornemmelse angående forbrydelse og straf men måler hverken deres kendskab til retssystemet eller vurdering af forskellige strafalternativer. Det er meget almindeligt at der bliver spurgt om hvorvidt straffe for forbrydelser generelt er for strenge eller

ikke. Hvis de svarende finder straffene for milde, spørges der ofte, om de er alt for milde eller kun temmelig milde (se f.eks. Roberts og Stalans, 1997). Det ses sjældnere at borgernes holdning måles ud fra oplysninger om sagens omstændigheder, forskellige valgmuligheder eller håndgribelige eksempler fra specifikke kriminalsager. Spørgsmålet er hvorvidt der i de generelle målinger af holdning til straffe mangler den metodologiske dybde som er nødvendig for at kunne få et pålideligt billede af befolkningens egentlige holdning. Flemming Balvigs (2006) undersøgelser i Danmark tyder på, at i takt med at deltagerne modtager flere oplysninger om forbrydelser og får specifikke sager ind på livet, daler deres straffeiver. Et af denne undersøgelses hovedspørgsmål var at besvare dette nøglespørgsmål i linje med Balvigs tidligere undersøgelser og i samarbejde med andre nordiske kolleger (Balvig, Gunnlaugsson, Jerre, Olaussen og Tham, 2010).

Man havde ikke tidligere i Island undersøgt holdningen til straf hvor deltageren i undersøgelsen selv bliver konfronteret med specifikke sager, disses vigtigste detaljer og oplysninger om forskellige strafmuligheder. Ud fra tidligere målinger af borgernes holdning til straffe kunne man forvente, at deltagernes svar ville tilkendegive en hårdere holdning end dommernes. Men er deltagernes holdning rent faktisk hårdere end domstolenes?

Resultaterne af undersøgelsen er af stor betydning rent fagligt men også uhyre vigtige for fastlæggelse af den politiske strategi hvad angår kriminalitet og straf. Denne artikel vil kun gennemgå den del af undersøgelsen, der drejer sig om fokusgruppen og dommernes strafudmåling. Primært vil det blive undersøgt hvor stor en del af deltagerne i fokusgruppen vælger ubetingede fængselsstraffe og da også hvor lange straffe, og resultatet derefter sammenholdt med dommervurderinger af de samme sager. Undersøgelsen vil især dreje sig om, hvorvidt diskussioner i fokusgruppen og billedmateriale fra sagens retsmøde vil ændre deltagernes holdning til straf. Hvis der sker en holdningsændring, hvad ville da være forklaringen?

Fremgangsmåde og materiale

I undersøgelsen anvendtes forskellige fremgangsmåder for at få et klarere billede af forbrydelser og straffe end man tidligere har gjort i Island. For det første gennemførtes en telefonsurvey om offentlighedens holdning til kriminalitet og straf. Surveyen var i samme form som mange tidligere målinger og havde som formål at måle borgernes *generelle* fornemmelse angående undersøgelsesemnet og at vælge deltagere i fokusgrupperne. For det andet gennemførtes en postenquete, hvori deltagerne tog en *oplyst* beslutning om straf i seks kriminelle sager på baggrund af en beskrivelse af omstændighederne og oplysninger om strafmuligheder. For det tredje sammensattes fokusgrupper, der tog *specifik* stilling til en af de kriminelle sager på baggrund af en videooptagelse fra retsmødet og diskussioner blandt gruppens deltagere om en passende strafudmåling. For det fjerde kontaktedes en erfaren byretsdommer, der sammensatte et *dommerpanel* med tre dommere, der samlet tog stilling til de samme kriminelle sager, som blev behandlet i postenqueten og i fokusgruppen på baggrund af de samme oplysninger som de respektive deltagere havde modtaget.

Denne artikel vil først og fremmest rette blikket mod fokusgruppen og dommerpanelets konklusioner. Man har ikke tidligere i Island sammensat fokusgrupper for at diskutere specifikke kriminelle sager og kigge nærmere på strafmuligheder og relevant strafudmåling. Forbrydelsens forhistorie, forklaringer,

vidnesbyrd, oplysninger om parternes baggrund, forskellige strafmuligheder og disses formål er alt faktorer, som diskuteredes i fokusgrupperne.

Deltagere i fokusgrupperne blev fundet gennem en tilfældig udvælgelse i nationalregistret blandt beboere i hovedstadsområdet. Valget af deltagerne baseredes på spørgsmål om uddannelse, stilling og holdning til to udtalelser om kriminalitet og straf. Betingelserne i forbindelse med uddannelse var at deltagerne ikke måtte have været i nogen uddannelse der stod i forbindelse med jura, psykologi, massemedier eller politiarbejde. Deltagerne måtte derudover ikke have arbejdet i forbindelse med massemedier, annonceredigering, markedsundersøgelser, domstole eller i politiet. Sidst men ikke mindst søgte man at finde deltagere, hvis holdninger til straf nogenlunde repræsenterede holdningerne blandt befolkningen generelt. For at opfylde denne betingelse anvendtes resultaterne fra telefonsurveyen som forbillede, og deltagerne i fokusgrupperne blev valgt således, at fordelingen af forskellige holdninger i grupperne så vidt muligt stemte overens med fordelingen blandt den generelle befolkning i telefonenqueten.

Deltagerne blev spurgt, om de var enige eller uenige med følgende udtalelser: "at sidde i fængsel er næsten som at bo på hotel, fangerne har det alt for godt" og: "jeg går generelt ind for at forbrydere skal have længere fængselsdomme". Målet var at måle offentlighedens generelle fornemmelse angående kriminalitet og straf. Deltagerne blev derefter fordelt i tre aldersgrupper med så jævn køns- og aldersfordeling som muligt. I hver aldersgruppe var fire grupper, og deltagerne var i alt 106. Møderne fandt sted i maj og juni 2010 i lokaler på Islands Universitet. Gruppernes sammensætning var således:

1. Personer i alderen 18 – 29 år. I alt 33 personer, 20 kvinder og 13 mænd
2. Personer i alderen 30 – 49 år. I alt 35 personer, 17 kvinder og 18 mænd
3. Personer i alderen 50 - 74 år. I alt 38 personer, 19 kvinder og 19 mænd

Før diskussionerne begyndte blev det pointeret at alle synspunkter skulle respekteres på lige fod. Ordstyreren var neutral angående forskellige straffe og gav sig ikke ud for at være specialist på området. Diskussionerne begyndte med at deltagerne besvarede den samme spørgsmålsliste som var blevet anvendt i postenqueten (Liste 1). Listen gav en beskrivelse af seks forskellige kriminelle sager, og deltagerne blev efter at have læst oplysningerne bedt om at agere dommer i sagerne. De kriminelle sager som deltagerne blev bedt om at dømme i, drejede sig om partnervold, narkotikasmugleri, røveri, voldtægt, underslæb og gadevold. I alle de kriminelle sager drejede det sig om tiltaltes første forbrydelse, og vedkommendes skyldighed var åbenlys. Deltagerne læste først en kort oversigt over strafmuligheder og dømte derefter i hver sag for sig således som de mente, domstolene ville have dømt, således som de selv ville have dømt og endelig hvordan islændinge generelt efter deres mening ville have dømt. Deltagerne kunne vælge mellem forskellige strafmuligheder: ubetinget fængsel, betinget fængsel, bøde, forligsforsøg, samfundstjeneste, elektronisk overvågning, behandling og personskadeerstatning til offeret. Deltagerne kunne for fængselsstraffes vedkommende fastsætte straffens varighed og måtte udnytte strafferammen fuldt ud for to straffetyper i hver sag.

Som næste punkt så deltagerne en videooptagelse af retsmødet (14-24 minutter). Videooptagelsen var fra en af de seks sager, der blev beskrevet i spørgsmålslisten. Videoen blev optaget i en retssal i København med hjælp fra juridiske specialister.

Forsvarere og dommere fra det virkelige liv var i sine egne roller, mens tiltalte, offeret og vidner blev spillet af professionelle skuespillere. Sproget på videoen var dansk, men filmen var forsynet med islandske undertekster.

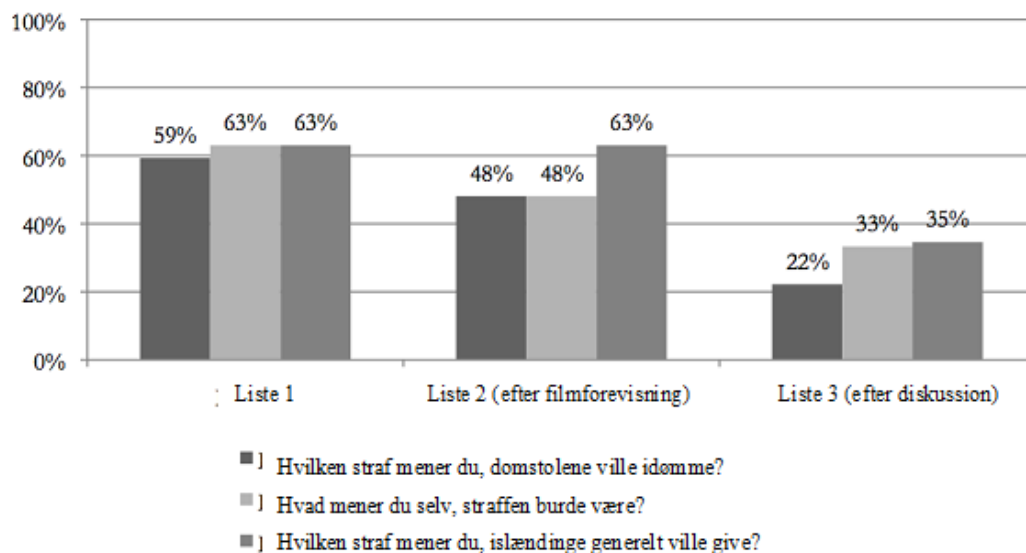
Sagerne, der blev behandlet i fokusgrupperne, var fire af de seks kriminelle sager der blev anvendt i postenqueten og var alle kategoriseret som alvorlige. Sagerne drejede sig om smugleri af 250 gram heroin, butiksrøveri, voldtægt og gadevold. Som allerede nævnt var det hævet over al tvivl at tiltalte havde begået forbrydelsen og at det drejede sig om vedkommendes første forbrydelse. Efter at have set videofilmen udfyldte deltagerne endnu en spørgsmålsliste med hvad de nu fandt en passende straf for tiltalte i videoen (Liste 2). Der var derefter diskussion i grupperne om fordele og ulemper ved de forskellige strafformer uden dog at deltagerne inden for hver gruppe nåede frem til samme konklusion. Sidste programpunkt hos fokusgruppernes deltagere var at besvare spørgsmålslisten endnu en gang og vurdere hvilken straf de nu fandt ville være passende for tiltalte i videofilmen (Liste 3). Gruppen diskuterede derefter kort, hvorvidt deltagernes domme havde ændret sig siden de først udelukkende havde fået skriftlige oplysninger om forbrydelsen for derefter at se en optagelse af retsmødet og endelig at have diskuteret forbrydelsen og strafmuligheder fra forskellige synsvinkler.

En anden del af undersøgelsen bestod i at få tre erfarne dommere til at dømme i samme fiktive sager som deltagerne i fokusgrupperne. Dommerne fik beskrivelser af de seks kriminelle sager, som deltagerne i fokusgrupperne skulle behandle, sammen med en beskrivelse af de tiltalte og disses baggrund. Dommerpanelet behandlede sagerne på samme måde som sager i det virkelige liv og afsagde domme ifølge islandsk lov og retspraksis.

Hvilken holdning har almindelige borgere når de bliver bedt om at dømme i en sag og modtager de samme oplysninger som domstolens dommere som regel har adgang til? Hvilken dom tror de, islandske domstole ville afsige? Hvordan ville de selv dømme? Det blev specielt undersøgt hvor mange deltagere ville idømme tiltalte ubetinget fængsel set i forhold til dommerpanelets konklusion. Fokusgruppernes diskussioner fandt sted i lokaler på Island Universitet i maj og juni 2010, hvor man åbent diskuterede hvilken straf ville være passende i en specifik kriminalsag.

Resultater

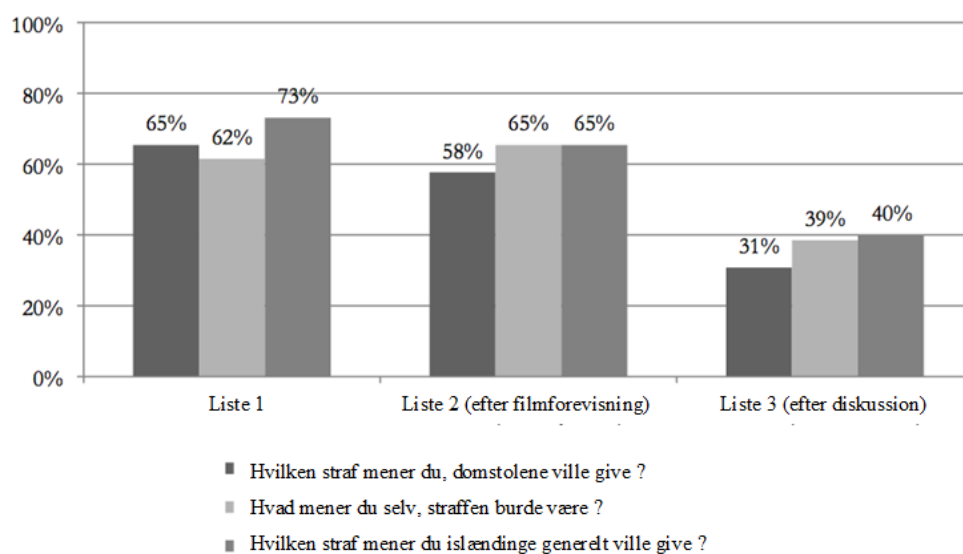
Figur 1 viser, at knap 60% af deltagerne ved mødernes begyndelse mente at islandske domstole i sagen om narkotikasmugleri ville have idømt ubetinget fængsel. Knap 40% mente, at domstolene ville idømme anden straf end fængsling. En lidt større andel, eller næsten to tredjedele, ville selv have idømt tiltalte ubetinget fængsel, og samme andel mente, at offentligheden ville være enig i denne afgørelse. Efter at have set optagelserne af rettergangen blev den andel af deltagerne dog mindre som mente at domstolene ville idømme gerningsmanden fængselsstraf, og ligeledes dalede antallet af deltagere, der selv ville idømme fængsling. Knap halvdelen af deltagerne ville nu se tiltalte fængslet, og samme antal mente, at domstolene ville afsige denne dom.



Figur 1. Andel af deltagerne i fokusgruppen som valgte ubetinget fængsel i sagen om narkotikasmugleri – Dommerpanelet idømte vedkommende tre års ubetinget fængsel for smugleri af 250 g heroin. Tiltalte var en 34-årig mand, der længe havde været stofmisbruger men ikke tidligere havde modtaget dom.

Deltagernes vurdering af hvordan offentligheden ville dømme ændredes imidlertid ikke. Efter diskussionerne ser man så en betydelig holdningsændring, idet kun en femtedel nu mente, at domstolene ville idømme ubetinget fængsel. En del flere, eller en tredjedel af deltagerne, ville se tiltalte fængslet. Endelig mente en tredjedel, at offentligheden ville have idømt ubetinget fængsel.

Af deltagerne, der ved fokusrådernes begyndelse ville idømme ubetinget fængsel, ville knap en tredjedel se tiltalte fængslet i tre år eller længere, mens andre ville se en kortere fængsling. Efter visningen af optagelser fra rettergangen og de efterfølgende diskussioner var andelen, der valgte fængsling, svundet ind til halvdelen af sin oprindelige størrelse, og langt de fleste i denne andel valgte nu fængsling i mindre end tre år – hvilket også var dommerpanelets konklusion.

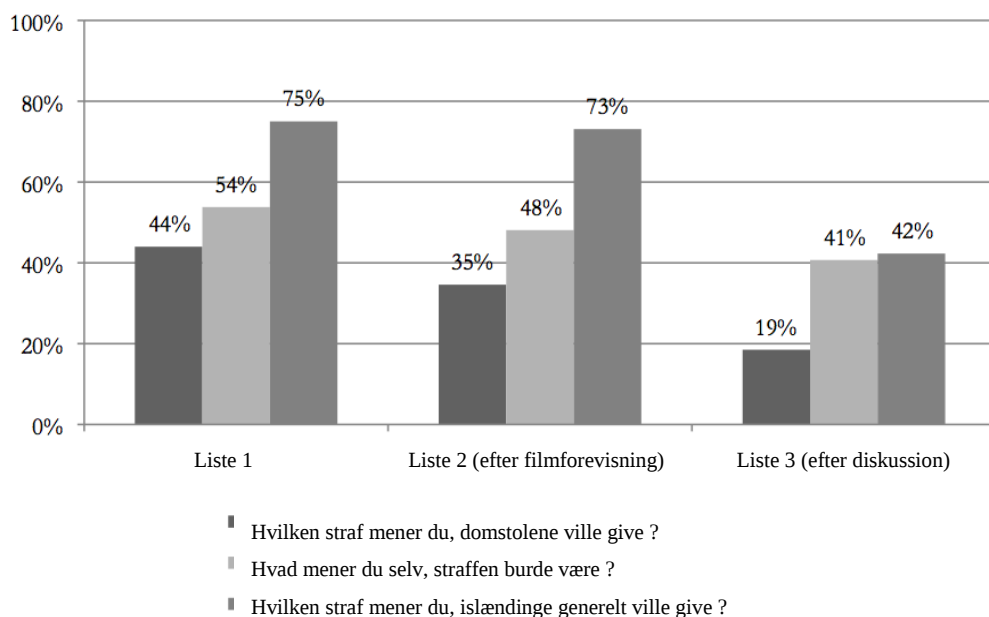


Figur 2. Andel af deltagerne i fokusgrupperne som valgte ubetinget fængselsstraf i sagen om butiksrøveri. Dommerpanelet idømte vedkommende 18 måneders

ubetinget fængsel for at have truet den butiksansatte med en kniv og stjæle 200.000 islandske kroner. Tiltalte var en 28-årig mand, der er lejlighedsvis narkotikamisbruger men ikke tidligere har modtaget dom.

Figur 2 viser, at 65% af deltagerne mente at tiltalte i røverisagen ville få en ubetinget fængselsdom hos domstolene men en smule færre, eller 62%, ville selv afsige denne dom. 73% ville mene at offentligheden ville idømme den tiltalte fængselsstraf. Efter at have set optagelserne fra rettergangen mente en smule færre, eller 58%, at vedkommende ville modtage en fængselsdom hos domstolene. Lidt flere, eller 65%, valgte selv at idømme fængselsstraf, og samme procentandel mente at offentligheden var af samme opfattelse. Efter diskussioner i fokusgrupperne var der imidlertid sket store ændringer, parallelt med hvad der skete i narkotikasagen. Kun knap en tredjedel mente da, at domstolene ville afsige et ubetinget fængselsdom mens betydeligt flere selv ville se vedkommende fængslet, eller 39% af deltagerne. og en lignende andel, eller 40%, mente at offentligheden ville afsige en tilsvarende dom.

Af den gruppe deltagere, der før diskussionerne fandt en ubetinget fængselsdom passende i røverisagen, ville knap halvdelen se tiltalte fængslet i to år eller længere. Dommernes konklusion var derimod 18 måneders fængsel, eller betydeligt mindre end fokusgrupperne ville have dømt. Efter forevisning af filmen og de efterfølgende diskussioner dalede derimod antallet af deltagere, der ville se en ubetinget dom, med ca. en tredjedel. Ligeledes forkortedes de foreslåede fængselsstraffe, idet godt en tredjedel af de deltagere, der nu valgte fængselsstraf for tiltalte, gav en dom på to års fængsel eller længere.



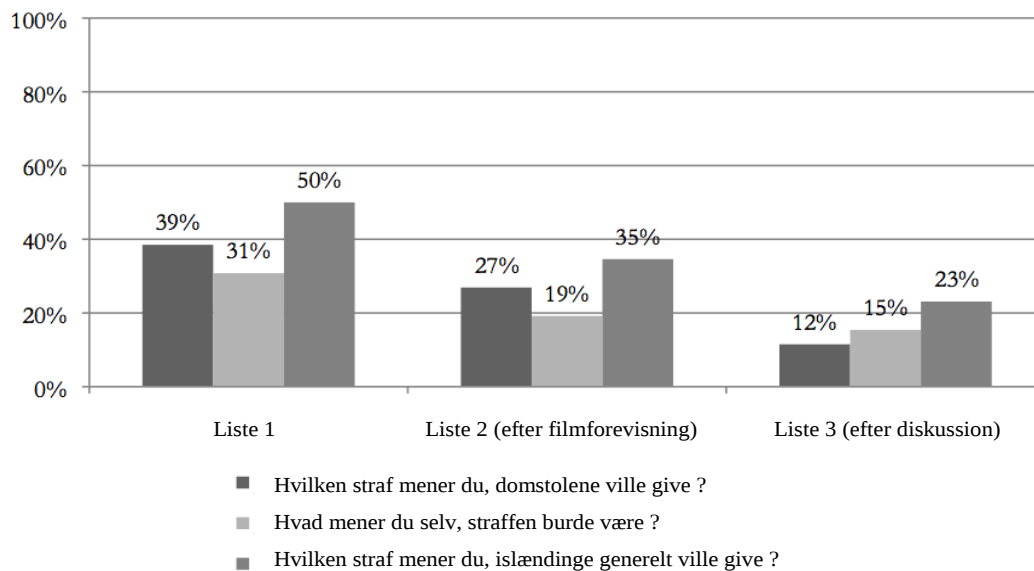
Figur 3. Andel af deltagerne i fokusgrupperne som valgte ubetinget fængselsstraf i sagen om voldtægt. Dommerpanelet dømte vedkommende til to et halvt års ubetinget fængsel. Tiltalte var en 28-årig mand, der ikke tidligere havde modtaget dom.

Figur 3 viser at 44% af deltagerne mente, at domstolene ville idømme den tiltalte i voldtægtssagen en ubetinget fængselsstraf. En del flere, eller 54%, ville selv se vedkommende fængslet, og 75% af deltagerne mente, at offentligheden var af samme

mening. Efter forevisning af filmen dalede straffeiveren. Godt en tredjedel mente da at domstolene ville idømme vedkommende fængselsstraf og knap en tredjedel ville selv gøre det samme.

Vurderingen af hvad offentligheden ville gøre ændredes ikke nævneværdigt. Efter diskussionerne om forskellige strafmuligheders fordele og ulemper var straffeiveren blevet endnu mindre: kun 19% mente nu, at domstolene ville idømme den tiltalte fængselsstraf, mens godt 40% selv ville give ham denne straf. Antallet af deltagere, der mente at offentligheden ville idømme vedkommende fængselsstraf, var dalet en del, idet nu kun godt 40% var af denne opfattelse.

Af deltagerne, der før møderne ville anvende fængselsstraf i voldtægtssagen, ville to tredjedele idømme gerningsmanden to et halvt års fængsel eller mere, eller omtrent det samme som dommerpanelets konklusion lød på, mens andre ville se en kortere fængsling. Efter forevisning af filmen og efterfølgende diskussioner i grupperne var tilhængerne af fængselsstraf blevet en smule færre, men den foreslåede varighed af fængselsstraffen forkortedes betydeligt, da alle nu ville se en fængsling på to år eller mindre. En fjerdedel af deltagerne foreslog et til to år.



Figur 4. Andel af deltagerne i fokusgrupperne som valgte ubetinget fængselsstraf i sagen om gadevold. Dommerpanelet idømte voldspersonen otte måneders ubetinget fængsel. Det drejede sig om en 27-årig mandlig elev, der ikke var narkotika- eller alkoholmisbruger og ikke tidligere havde modtaget dom.

Figur 4 viser at knap 40% af deltagerne ved mødets begyndelse vurderede at domstolene ville give voldspersonen en fængselsstraf for gadevolden mens godt 30% af deltagerne selv på samme tidspunkt ville give denne dom. Betydeligt flere, eller halvdelen af deltagerne, mente at offentligheden ville idømme voldsmanden fængselsstraf. Efter forevisning af filmen dalede straffeiveren her som i de tidligere eksempler. Godt en fjerdedel mente nu at domstolene ville idømme fængsel mens kun 19% selv ville gøre dette. En del flere, eller godt en tredjedel, mente at offentligheden ville idømme voldspersonen fængselsstraf. Efter diskussionerne svandt så igen straffeiveren ind, idet kun 12% nu mente at domstolene ville sætte vedkommende i fængsel, mens en smule flere, eller 15%, selv ville give denne dom.

Knap en fjerdedel af deltagerne mente at offentligheden ville afsige en ubetinget fængselsdom over voldspersonen.

Ved mødets begyndelse ville knap halvdelen af de deltagere, der valgte ubetinget fængsel som straf, at voldsmanden skulle sidde i fængsel i to til tre år, hvilket er en betydelig strengere dom end den konklusion, som dommerne nåede frem til (18 måneder). Andre deltagere valgte for de flestes tilfælde at idømme kortere fængselsstraffe. Efter forevisning af filmen og efterfølgende diskussioner blev andelen af deltagere, som valgte fængslingsstraf, mere end halveret, og længden af den foreslåede straf varierede betydeligt.

Hvorfor undervurderer deltagerne domstolenes strafudmåling?

Som det fremgår af ovennævnte materiale undervurderer de fleste deltagere domstolenes straffastsættelse. I fokusgruppernes diskussioner hørtes dog synspunkter, som kaster lys på borgernes ideer om domstolenes straffastsættelse og på offentlighedens synspunkter som viser sig i telefonsurveyene:

"Overfald, og så er det lige meget om det er sådan som vi så det her, eller voldtægt, eller nogen der blir slået ned nede i byen, altså.. man får altid det indtryk at dem der gør det aldrig blir straffet". "...de domme som folk får her i landet, de er tit bare alt for...slappe" (18-29 årige). "Du får en længere dom for at stjæle en frakke i *Dressmann* end for at begå voldtægt" (18-29 årige).

Men hvorfor formildes deltagerne efter filmforevisningen og især efter diskussionerne? Lad os igen lytte til diskussionerne i fokusgrupperne: "...og når man lyttede til...argumenter fra andre sider og...så så man selvfølgelig at, joh, der er også andre løsninger [end fængsel]" (30-49 årige). "man er holdt op med at være sådan en hidsig *hanging judge* efter at ha snakket med jer...man blir utrolig meget mildere" (30-49 årige). "...jeg er egentlig begyndt en lille bitte smule godt at ku li ham" (18-29 årige).

Hvorfor vælger deltagerne ikke i højere grad fængselsstraf: "Jeg har *aldrig* hørt om nogen, som er blevet sat i fængsel og som var bedre da han kom ud" (30-49 årige). "Jeg vil ikke få ham i fængsel; jeg vil ikke sætte det rakkerpak i samme hus så de kan lære af hinanden og planlægge andre forbrydelser". "...jeg synes at fængsel er den dumme og mest uhensigtsmæssige måde der findes til at opretholde retfærdighed i samfundet" (18-29 årige).

Diskussion

Gennem de seneste år har man i Island idømt strengere straffe, og antallet af indsatte er steget kraftigt. Denne udvikling synes at være i overensstemmelse med offentlighedens indstilling. Holdningsmålinger har gennem længere tid vist, at islændinge anser straffe for at være for milde, og da især straffene for voldsforbrydelser.

Tidligere i artiklen blev der gjort rede for resultaterne fra tolv fokusgrupper på hovedstadsområdet i maj og juni 2010 med i alt 106 deltagere. Resultaterne er tydelige. Deltagerne undervurderer gennemgående domstolenes strafudmåling i de fire kriminalsager og mener at domstolene er mildere end de rent faktisk er, sammenholdt med konklusionerne fra dommerpanelet i de fire kriminalsager. Dommerne nåede i alle sagerne frem til konklusionen ubetinget fængsel. Ser man på

de fire sager som helhed, kommer det frem at kun 31-63% af deltagerne ved mødets begyndelse var enige med dommerne i denne afgørelse. Der hersker mindst enighed med dommernes afgørelse om ubetinget fængsel i sagen om gadevold (31%) men mest i sagen om narkotikasmugling (63%). Ved mødets begyndelse vil som regel en tredjedel til halvdelen af de deltagere, der valgte ubetinget fængsel, se en længere fængselsstraf end dommerne fastsatte, mens andre vil se en mildere dom.

Efter forevisningen af filmen formildes deltagerne en del og endnu mere efter diskussionerne i fokusgrupperne, da kun 12-31% af deltagerne mener, at domstolene ville idømme de tiltalte ubetinget fængsel. En del flere, eller 15-41% af deltagerne, ville selv se en sådan straf og her var procentdelen højest hvad angår voldtægtsagen (41%) og butiksrøveriet (39%). Dette kunne tyde på, at voldsforbrydelser efter deltagernes opfattelse bør medføre strengere straffe end andre lovovertrædelser, en observation der ville være i overensstemmelse med de gennemførte telefonsurveys og udviklingen i straffepolitik i Island gennem de seneste år generelt. Holdningen til gadevold passer dog ikke ind i denne hypotese. I de fokusgrupper der diskuterede sagen om gadevold, tilkendegav kun 15% at de ville se den tiltalte fængslet efter diskussionerne ved mødets slutning.

Det er interessant at deltagerne fejlvurderer domstolenes straffe mest i sagen om voldtægt. Ved mødets afslutning mente kun 19% at domstolene ville idømme gerningsmanden fængselsstraf, men 41% ville selv gøre dette. Muligvis genspejler denne store forskel mellem egen holdning og vurdering af domstolenes politik netop den offentlige debat, der ofte karakteriseres af det syn at seksualforbrydere får for milde domme. Deltagerne kan derfor have tendens til at skønne at domstolene vil give en mild dom i sagen og da meget mildere end de selv ville have gjort. Men som det fremgår af artiklen gav dommerpanelet strengere domme i alle sagerne end et flertal af deltagerne.

Hvordan kan man forklare resultaterne af telefonsurveyene, hvor de svarende finder at straffe er for milde? Holdningen der bliver tilkendegivet i telefonsurveyene om at straffe ikke er strenge nok, genspejler uden tvivl borgernes generelle indtryk og ideer om domstolenes strafudmåling. Med sine besvarelser vil borgerne ganske givet udtrykke sin misbilligelse med forbrydelser og tilkendegive at de ikke er ligeglade. Svar der ville tilkendegive det syn at domstolene var for strenge kunne derimod tolkes som den svarendes ligegladhed over for forbrydelsesofret og dets lidelser, og ikke mange ville lade sit svar blive fortolket på den måde. Desuden må der differentieres mellem selve forbrydelsen og mennesket, der begår denne forbrydelse. De svarende fordømmer ugerningen, men når de konfronteres med mennesket der begik den, ser de og forstår at vedkommende er af kød og blod, hvilket formilder deres holdning.

Alligevel er det tydeligt at deltagerne vil at gerningsmændene undgælde for sine forbrydelser men dog med mere varierede løsninger end generelt har været almindeligt her i landet. Under diskussionen om forskellige strafformer i fokusgrupperne drejede dialogen sig ofte om straffens formål. Et stort flertal af deltagerne var af den mening at straffen burde forbedre lovovertrædere som mennesker og gøre dem til bedre samfundsborgere, og mange af dem mente at lange fængselsstraffe ikke tjente dette formål. Deltagerne ville derfor se en øget anvendelse af straf i form af behandling, erstatning til ofret, bøder, forligsmægling, udover de traditionelle fængselsstraffe. Undersøgelsens hovedresultat er dog at de vigtigste faktorer til at formindske borgernes straffeiver er formidling af oplysninger, en øget

nærhed til sagens parter og disses omstændigheder og ikke mindst en diskussion af sagen. Det er således ikke en selvfølge at borgerne betragter en længere fængselsstraf som nogen løsning på kriminalitet. Det fremgik tydeligt at man gerne vil se en stigende grad af anvendelse af andre straf løsninger.

Man kan her til slut stille sig det spørgsmål hvorvidt offentligheden skal have indflydelse på straffenes strengthed eller om udmålingen udelukkende skal udføres af den lovgivende og dømmende magt, der sidder inde med den faglige kundskab. Måske er dette det bedste, men efter al sandsynlighed vil retssikkerheden i samfundet øges i takt med at borgerne støtter mere op om retsstaten. En lovgivende og en dømmende magt, der er ude af trit med landets borgere hviler givetvis ikke på nogen solid grundvold, og det er derfor magtpåliggende for myndighederne at holde sig ajour med offentlighedens holdning på flest mulige felter.

Vi håber at denne undersøgelse vil stimulere en saglig debat om kriminalitet og straf i samfundet. Pligten til at forklare kriminelle sagers behandling i retssystemet for offentligheden burde ligge hos domstolene og fagkyndige inden for retssystemet, ikke nødvendigvis i lyset af specifikke domme men ud fra deres retslige traditioner og retsfilosofi. Borgerne må oplyses om såvel domstolenes centrale betydning som deres begrænsninger. Loven og dens praksis skal genspejle borgernes retsbevidsthed, og det er derfor vigtigt at man også søger at forme og opbygge denne bevidsthed og at forståeligøre de retslige reaktioner og deres baggrund. Ifølge vores undersøgelse er der netop et betydeligt behov for dette, og ikke mindst burde man her tage hensyn til det, som borgerne har at sige om sagen.

Referenslista

- Balvig, F. (2006). *Danskernes syn på straf*. København: Advokatsamfundet.
- Balvig, F., Gunnlaugsson, H., Jerre, K., Olaussen, L. P. og Tham, H. (2010). Den nordiske retsbevidsthedsundersøgelse. *Nordisk Tidsskrift for Kriminallvidenskab*. 97, 1: 232-250.
- Bragadóttir, R. (2009). *Kynferðisbrot - Dómabók* (Seksualforbrydelser - Dommebog). Reykjavik: Codex.
- Fangelsismálastofnun ríkisins (2010) Ársskýrslur (Statens Fængselsadministration, Årsrapporter). Hentet 17. august 2010 fra <http://www.fangelsi.is/>
- Gunnlaugsson, H. (1998). „Afbrot, refsingar og afstaða Íslendinga“ (Kriminalitet, straf og holdninger i Island). *Tímarit lögfræðinga* 1998, p. 90-99 (Juristernes Tidsskrift).
- Gunnlaugsson, H. (2008). *Afbrot á Íslandi* (Kriminalitet i Island). Reykjavik: Háskólaútgáfan.
- Hæstiréttur og kynferðisbrot (Højesteret og seksualforbrydelser). (2007, 15. september). *Morgunblaðið*, bls. 28.
- Kury, H. og Ferdinand T. N. (2008). *International Perspectives on Punitivity*. Bochum: Brockmeyer University Press.

- Ólafsdóttir, S. (2009). *Auðgínt er barn í bernsku sinni: afnám fyrningarfrests alvarlegra kynferðisbrota gegn börnum* (Börn er godtroende mens de er små: annullering af forældelsesfristen for alvorlige seksualforbrydelser mod børn). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Ríkislögreglustjórnin (Rigspolitechefen). (2010). *Ársskýrslur RLS* (Rigspolitechefen. Årsrapporter). Hentet 28. marts 2011 fra <http://www.logreglan.is/upload/files/%C1rssk%FDrsla%20RLS%202009%20lokaeintak.pdf>
- Roberts, J. V. og Stalans, L. H. (1997). *Public Opinion, Crime and Criminal Justice*. Boulder Colorado: Westview Press.
- „Skortur á fangelsun“ (Mangel på fængsler) (2009, 16. september). Hentet 28. marts 2011 fra <http://www.visir.is/article/2009870959678>
- Sutherland, E. H. og Cressey, D. R. (1960). *Criminology*. Philadelphia: Lippincott.
- Þyngri dómur fyrir kynferðisafbrot* (Strengere straffe for seksualforbrydelser). (2006, 14. februar). Hentet 17. august 2010 fra <http://www.visir.is/article/200660214023>

Fører dommeres nærhet til tiltalte til mildere straff?

Abstract

Innlegget søker *ikke* å gi et substansielt svar på spørsmålet, men skisserer det metodiske opplegget for å besvare det i den nordiske undersøkelsen om rettsbevissthet, for deretter å hevde at dette metodiske opplegget har betydelige svakheter. Innlegget inviterer til diskusjon og løsning av de metodeproblemer som blir tatt opp.

Innledning

En antakelse i det nordiske prosjektet om rettsbevissthet (folks holdninger til straff) – Balvig m.fl. (2010) som skulle forsøkes undersøkt, er om dommernærhet til tiltalte i en domstol har betydning for hvor hard straffen blir. Vil straffen bli mildere hvis dommerne har en fysisk-/synsmessig nærhet til tiltalte enn den ville blitt om de bare tok stilling til straff ut fra en kortfattet skriftlig presentasjon av et handlingsforløp? I det følgende skal jeg skissere det metodiske opplegget for undersøkelsen som skulle belyse dette spørsmålet. Dernest skal jeg ta opp noen metodiske svakheter ved opplegget. Min påstand er at *det metodiske opplegget ikke er egnet til å besvare det spørsmålet vi ønsket å finne et svar på.*

Jeg ønsker å få en diskusjon av påstanden og gjerne forslag til å løse metodeproblemet som blir skissert.

Metodisk opplegg

Dette spørsmålet skulle belyses ved å bruke et antall fokusgrupper, der hver gruppe besto av 8-10 personer. Når gruppen var samlet, skulle de først besvare et spørreskjema der de ble bedt om å være “dommer” i seks konkrete saker. En av disse sakene finnes (se Sak 4 bak), og på baksiden (av *Sak 4*) fremgår det også hvilke reaksjoner respondentene kunne velge mellom.

Etter at spørreskjemaet (skjema 1) var besvart (og levert inn), ble deltakerne fortalt at de skulle få se en film som viser en fiktiv rettssak mot gjerningsmannen i én av sakene i spørreskjemaet. Og så ble filmen vist. [*Filmen kan på vises på seminaret hvis det er mulig.*]

Straks filmen var ferdig, fikk deltakerne spørsmål (skjema 2, med samme svarkategorier som Skjema 1) om hvilken straff de ville gi gjerningsmannen. Verken spørreskjema eller film ga noen antydninger om hva som kunne være aktuell straff i denne saken.

To viktig metodespørsmål:

- Vil en sammenligning av svar på skjema 1 og skjema 2 gi et valid svar på problemstillingen?
- Om det er slik at åpenhet om metode (overfor alle lesere) er viktig for at de på mest mulig forskeruavhengig grunnlag skal kunne vurdere konklusjon som blir trukket, hvordan kan åpenheten sikres i dette tilfellet?

Noen innvendinger mot opplegget

I dette designet er det lagt til grunn at hypotesen om nærhetens betydning vil bli besvart ved å sammenligne fokusgruppedeltakernes forslag til straff *før* og *etter* at de hadde sett filmen. Men er dette en holdbar antakelse?

Når fokusgruppedeltakerne foreslo straff ved å lese en sterkt komprimert handlingsbeskrivelse (av f. eks. voldtekt) i spørreskjemaet, hadde de ikke annet enn dette og sine *egne forestillinger* om tiltalte og offer å bygge på. Hva slags person var gjerningspersonen, hvor sterk og brutal var han, angret han etterpå det han hadde gjort, var han i stand til å forstå at han hadde handlet fullstendig uakseptabelt, eller var han mer eller mindre uforstående eller likegyldig til det hele? – Og hvordan så de offeret for seg? En vever, svak og sky person, eller det motsatte, var hun kanskje en utfordrende og flørtende person som bevisst eller ubevisst kan ha påvirket tiltalte slik at han handlet som han gjorde, eller var hun en person som neppe skapte usikkerhet om hun ønsket å ha samleie eller ikke? Og hvilke forestillinger hadde fokusgruppedeltakerne om følger for kvinnen av voldtekten da de besvarte spørreskjemaet før de så filmen? Handlingsbeskrivelsen i spørreskjemaet gir ikke svar på disse spørsmålene. Men man tar neppe feil om man antar at det var betydelige individuelle variasjoner i fokusgruppedeltakernes forestillinger om alt dette, og at de ganske sikkert hadde betydning for hvilken straff de foreslo.

Når handlingsforløpet (voldtekten) skulle omsettes til film av en fiktiv rettssak mot gjerningsmannen, skulle handlingsbeskrivelsen formidles via aktors og forsvarers avhør av tiltalte og offeret. Men samtidig var det selvsagt nødvendig for regissør, instruktør og skuespillere å foreta valg om hva filmen skulle formidle om tiltalte og offer som personer, langt ut over det som sies rent verbalt. Filmatisering medfører at regissøren må ta stilling til grad av sympati, følsomhet eller brutalitet som skal prege fremstilling av gjerningsmannen, og av hvordan kvinnen opplevde handlingen og de psykiske følger den fikk. Og regissøren har store muligheter til å påvirke hvilken person de som ser filmen, skal bli sterkest berørt av, offer eller gjerningsmann. Selv om det som blir sagt i filmene lojalt følger samme handlingsbeskrivelse som i spørreskjemaet, så vil måten replikker blir utalt på, ansiktsuttrykk, blikk, pust, og annet kroppsspråk hos offer, gjerningsperson, aktor og forsvarer – samt bildeutsnitt, bruk av zooming, fotograferingsvinkler etc. – gjøre at en filmversjon alltid vil være en *regissert* fremstilling av den komprimerte handlingsbeskrivelsen i spørreskjemaet. Derfor vil dette være en *annen* fremstilling enn de fullstendig *uregisserte*, individuelle forestillingene som dannet seg ved lesingen av den komprimerte handlingsbeskrivelsen i spørreskjemaet.

Siden den regisserte filmversjonen alltid er noe annet enn den komprimerte skriftlige handlingsbeskrivelsen, kan vi ikke vite hvordan vi skal tolke og forklare en eventuell forskjell i foreslått straff mellom spørreskjema og etter å ha sett film. Hvis filmen f. eks. fremstiller tiltalte som mer usympatisk, ufølsom og brutal enn folk ”i gjennomsnitt” forestilte seg ved lesingen av handlingsforløpet i spørreskjemaet, vil dette kunne føre til at de foreslår *strengere* straff etter å ha sett filmen – selv om filmen i og for seg representerer et ”møte” mellom tiltalte og de som skal fastsette straff for ham. Hvis filmen omvendt fremstiller tiltalte som mer sympatisk og angrende enn folk ”i gjennomsnitt” forestilte seg gjerningspersonen ved lesingen av handlingsforløpet i spørreskjemaet, vil dette kunne føre til at de foreslår *mildere* straff etter å ha sett filmen. Men da er det ikke opplevelse av *nærhet* til tiltalte som gir utslag i målingene, men at filmfremstillingen har gitt en *skjev* (biased) fremstilling av tiltalte i forhold til ”gjennomsnittlige” forestillinger og tanker om ham, på bakgrunn av det skriftlig fremstilte handlingsforløpet. Et slikt resultat ville verken være uventet eller spennende, men viktigst i denne sammenhengen: Det ville ikke være en følge av dommernes møte med et medmenneske – men med et *sympatisk og angrende* menneske. Vi vil følgelig ikke være i stand til å finne ut om (eventuelt) mildere tildelt straff etter å ha sett filmen skyldes at dommerne fikk et ”møte” med et medmenneske i filmen, eller om det var fordi dette medmennesket var angrende og sympatisk, og at filmen var regissert slik at dommerne ikke skulle identifisere seg sterkt med offeret.

Evaluering av filmregi?

Selv om vi trolig ikke kan finne svar på det spørsmålet som ble stilt, kan vi kanskje sikre grunnlaget for de tolkninger vi gjør av materialet ved å få utført en faglig evaluering av regien i de fire filmene som blir brukt i prosjektet. En fokusgruppe av personer med faglig bakgrunn i filmregi – og ikke samfunnsvitenskap – vil kunne vurdere hvilket budskap som synes å være regissert inn i filmene. En slik evaluering vil dessuten gi våre lesere et vesentlig bedre grunnlag enn nå for å vite om filmene formidler en nøytral eller vindskjev versjon av de skriftlige handlingsforløpene. Derved blir det også lettere for andre å kontrollere om våre konklusjoner er rimelig holdbare.

“Eksperiment”

Når du har lest gjennom saken (handlingsbeskrivelsen bak), skriv ned dine tanker om gjerningsmannen og offeret i denne saken. – Gir gjerningsbeskrivelsen (s. 5) holdepunkter for å anta noe bestemt om hvordan gjerningspersonen opplevde eller så på det han gjorde? Enn offeret?

Hvis vi også rekker å se filmen sammen (og det er praktisk mulig)¹

Hvordan stemmer dine tanker med den regi som er lagt inn i filmen om rettssaken? Hva stemmer forholdsvis godt? Hva synes du stemmer dårlig? – Får du like god følelsesmessig kontakt med offer og gjerningsperson i filmen? Hvilken person får du eventuelt dårligst kontakt med? Hvorfor er det evt. forskjell, og spiller det noen rolle?

¹ Det var av tidsmessige grunner ikke mulig å se filmen på NSfK-seminaret.

Referanser

Balvig, Flemming, Helgi Gunnlaugsson, Kristina Jerre, Leif Petter Olaussen og Henrik Tham (2010): "Den nordiske retsbevidsthedsundersøgelse". *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, 97. årgang, nr. 3, s. 232-250.

Sak 4

Heidi og Martin som ikke kjenner hverandre, arbeider i samme firma. De møtes på et firmakurs som blir holdt en fredag og lørdag på et hotell. Etter middag fredag kveld danser de et par danser sammen og avtaler å ta en drink i en bar på hotellet når musikken slutten ved 2-tiden.

Baren var imidlertid stengt, og de går mot hotellrommene der de bor på hver sin etasje. På vei opp spør Martin Heidi om han ikke kan gi henne en klem. Heidi sier ja, og de gir hverandre en klem. Da de skal til å gå videre, inviterer Martin Heidi på en øl på rommet. Hun sier ja takk, og de går sammen til Martins rom.

Heidi setter seg i en kurvstol på rommet, og Martin setter seg på sengen. Stemningen er god, de småprater om arbeidet og drikker et par øl. Da Martin kommer tilbake etter et toalettbesøk, går han bort til Heidi, lener seg over henne, og begynner å kysse henne. Heidi sier at det vil hun ikke. Hun tar tak i hendene hans og forsøker å dytte dem vekk. Men Martin ignorerer hennes avvisning. Han trekker blusen hennes opp, åpner BHen hennes og rører ved og kysser brystene hennes. Heidi reiser seg og sier at hun vil gå, men Martin griper fatt i henne og trekker henne til sengen.

Heidi protesterer og sier at Martin skal la henne gå. Martin overhører protestene og trekker Heidis bukser, truse og bluse av henne. Han presser henne ned på sengen og legger seg oppå henne og holder henne fast. Samtidig får han av seg sine egne bukser, presser seg inn i Heidi, og gjennomfører et kort vaginalt samleie. Etter å ha fått utløsning trekker han seg ut og reiser seg fra sengen. Heidi løper ut på toalettet, tørker seg hurtig med et håndkle og tar på seg bukser og bluse. Hun samler resten av tøyet sitt og forlater straks Martins rom.

Tidlig lørdag morgen ringer Heidi til søsteren sin og forteller hva som har skjedd. Søsteren bringer Heidi til voldtektssenteret på sykehuset, der Heidi blir undersøkt. De finner ingen fysiske skader, men Heidi er sjokkert, svært lei seg og engstelig. Onsdag, 4 dager etter at voldtekten fant sted, anmeldte Heidi saken til politiet.

Martin er 28 år gammel og har bodd hele sitt liv i en by på Nordvestlandet. Han er ikke tidligere straffet.

Kryss av for straff på neste side.

Du kan ikke sette mer enn to kryss i hver kolonne.

	Hva tror du straffen ville bli ved <u>en domstol</u> ?	Hva synes <u>du selv</u> at straffen skal være?	Hva tror du at <u>folk flest</u> synes at straffen skal være?
Ingen straff	☐	☐	☐
Bot			
Opp til 1 måneds nettolønn	☐	☐	☐
Mellom 2 og 5 måneders nettolønn	☐	☐	☐
6 måneders nettolønn eller mer	☐	☐	☐
Betinget fengsel			
Under 2 måneder	☐	☐	☐
2 måneder → 5 måneder	☐	☐	☐
6 måneder → 11måneder	☐	☐	☐
1 år → 1 år og 11måneder	☐	☐	☐
2 år → 2 år og 11måneder	☐	☐	☐
3 år → 4 år og 11måneder	☐	☐	☐
5 år eller mer	☐	☐	☐
Konfliktråd	☐	☐	☐
Samfunnsstraff			
Under 50 timer	☐	☐	☐
50 - 150 timer	☐	☐	☐
Over 150 timer	☐	☐	☐
Elektronisk fotlenke			
Under 2 måneder	☐	☐	☐
Fra 2 til 3 måneder	☐	☐	☐
Over 3 måneder	☐	☐	☐
Ubetinget fengsel			
Under 2 måneder	☐	☐	☐
2 måneder → 5 måneder	☐	☐	☐
6 måneder → 11måneder	☐	☐	☐
1 år → 1 år og 11måneder	☐	☐	☐
2 år → 2 år og 11måneder	☐	☐	☐
3 år → 4 år og 11måneder	☐	☐	☐
5 år eller mer	☐	☐	☐

**Behandling av
gjerningsmannen**

Under 2 måneder	☐	☐	☐
Mellom 2 måneder og 1 år	☐	☐	☐
Over 1 år	☐	☐	☐

**Økonomisk kompensasjon
til offeret:**

Under 50.000 kr.	☐	☐	☐
50.000 → 100.000 kr.	☐	☐	☐
Over 100.000 kr	☐	☐	☐

Hur allmänt är "Det allmänna rättsmedvetandet"?

Sedan 1980-talet har det "allmänna" fått ett allt större utrymme och givits en allt större vikt inom den kriminalpolitiska debatten. Att straffmätningen inte får skilja sig från allmänhetens rättskänsla är en devis som blivit kutym. Att straffmätningen ska vara grundad i det allmänna rättsmedvetandet är en utgångspunkt som förutsätter två saker. Att allmänheten *har* en uppfattning om vad som är en rimlig straffnivå samt att denna uppfattning går att fånga upp, *mäta* och jämföra med rådande rättspraxis. Utgångspunkten implicerar också att allmänheten har en relativt samlad uppfattning om vad som är en lämplig straffnivå, att det finns en "folklig" nivå som domstolspraxis sedan bör förhålla sig till. I en kommande studie kommer svenska data från en enkätundersökning om allmänhetens inställning till lämpliga straffnivåer analyseras med avseende på graden av enighet i respondenternas svar. Antyder svarfördelningen i enkäterna att det finns en så samlad uppfattning om vad som är en lämplig straffnivå att denna inställning kan hänvisas till som *ett* allmänt rättsmedvetande? Detta paper skall ses som en preliminär inramning av det sammanhang varur den kommande artikelns frågeställning springer.

Av alla opinioner har just den allmänna opinionen rörande frågor om brott och straff fått en särställning i den offentliga debatten, till och med en egen benämning "Det allmänna rättsmedvetandet". Något motsvarande begrepp finns inte för allmänhetens inställning till frågor rörande vård, infrastruktur, skola etc. Allmänheten antas inte bara *ha* insikt och åsikter om olika aspekter av rättsväsendet, allmänheten antas dessutom ha en gemensam, en *allmän*, åsikt. Ett hänvisande till ett allmänt rättsmedvetande implicerar alltså att det finns specifika åsikter som delas av så pass stor del av allmänheten att det kan refereras till som ett allmänt rättsmedvetande (Miethe 1982).

Få studier har dock gjorts med spridningen på allmänhetens inställning som huvudfråga (Miethe 1982). I svenska studier har syftet oftast varit att på olika sätt undersöka huruvida allmänhetens inställning ligger i linje med rättspraxis (Lindén & Similä 1982, Axberger 1996, Jerre & Tham 2010). Då det allmänna rättsmedvetandet och hänsynen till detsamma haft en framträdande plats i den svenska kriminalpolitiska retoriken framförallt sedan 1980-talet (Andersson 2002) bör det dock vara av intresse för dem som ska ta hänsyn till det att också få en uppfattning om hur samlat detta medvetande är.

Om det allmänna rättsmedvetandet rymmer en tydlig inställning till vad som är en lämplig straffnivå blir det möjligt att ta hänsyn till denna, alternativt förklara varför man avviker från den. Blir det däremot känt att det inte finns någon sådan tydlig inställning borde det dock bli svårt att hänvisa till ett *allmänt* rättsmedvetande. Ett alternativ skulle då vara att istället motivera sin politik och sitt resonemang utifrån

ideologi och människosyn. Är det allmänna rättsmedvetandet splittrat kan å andra sidan vad som helst refereras till som allmänhetens inställning. Oavsett vad som föreslås eller påstås så stöds det ju då av en viss andel. För att ett refererande till ett allmänt rättsmedvetande i så fall inte bara skall uppfattas som en argumentationsteknik (Aubert 1976 i Bondeson 1979 s. 126-127) för att fylla ett legitimerande syfte (Bondeson 1979 s. 141) bör dock den som hänvisar till det specificera vilket/vilkas inställning/rättsmedvetande som skall prioriteras och varför (McKillop & Helmes 2003 s.218).

Det allmänna i den kriminalpolitiska retoriken

I och med omvandlingen från behandlings- till straffvärdesideologin fick det "allmänna rättsmedvetandet" en ny plats i den kriminalpolitiska retoriken. I propositioner från mitten av 1980-talet (prop. 1984/85:100 och 1985/86:100) förekommer flera hänvisningar till att hänsyn skall tas till det allmänna i utformandet av kriminalpolitiken och strafflagen, att straffen skall uppfattas som rättvisa av medborgarna. Rättsystemets fokus skiftade från att åtgärda de som avvek (behandlingstanken) till att motsvara medborgarnas uppfattning om vad rätten bör vara (Andersson 2002 s. 130-136). I en motion till riksdagen 20 år senare (2005/06:Ju410) refereras det återkommande till det allmänna. Man menar att domstolarnas rättstillämpning har kommit i otakt med allmänhetens rättsuppfattning, att en förändring i straffpraxis bättre kommer att stämma överens med det allmänna rättsmedvetandet. I mars 2007 tillsattes Straffnivåutredningen för att överväga och föreslå förändringar av strafflagstiftningen. Syftet var att åstadkomma "en straffmätning som markerar en skärpt syn på allvarliga våldsbrott" (Dir 2007:48). Skälen för förändringen är att toleransen och acceptansen för våld har minskat i samhället och i ett rättsväsende där proportionalitet är en av grundpelarna bör straffen höjas till att stå i proportion till den ökade förkastlighet med vilken samhället ser på våldsbrott idag (SOU 2008:85 s. 247). Alltså inte explicit en anpassning till ett allmänt rättsmedvetande. Vad som menas med "samhället", om det trots allt ändå innebär allmänhetens och medborgarnas gemensamma förändrade värderingar, framgår inte. Även om den allmänna opinionen inte längre anses stabil nog att basera en lagstiftningsreform på (SOU2008:85 s.247) är strävan efter att inte avvika från denna opinion fortfarande levande. Justitieminister Beatrice Ask låter resultaten från en opinionsundersökning stå som bevis på att det finns ett folkligt stöd för den förda kriminalpolitiken och uttalandet "Det visar alla fall att vi ligger i linje med vad folk tycker" (Sydsvenska dagbladet 2010-07-05) antyder att det motsatta åtminstone inte vore önskvärt.

Det allmännas roll i den rättsliga och politiska praktiken

Inom naturrätten och enligt den historiska skolan har det allmänna rättsmedvetandet, folksjälen eller "volksgeist" en given plats som den enda rättskällan vilken manifesteras av den juridiska professionen (Axberger 1996 s. 33, Victor 1981 s. 7). Det nutida svenska rättssystemet är dock rättspositivistiskt, det vill säga att rätten är ett slutet system och rättskällorna begränsas till att omfatta de strikt formella. I sista hand och när inget annat står till buds sker hänvisningar till "folket", till "sakens natur" eller "det allmänna" (Axberger 1996 s. 32). Ur demokrati- och effektivitetssynpunkt är det dock viktigt att straffsystemet inte tappar kontakten med de föreställningar som finns. Det kan således vara viktigt för lagstiftare att få information om att rättssystemet inte uppfattas som orättfärdigt. Däremot är det inte

rimligt att rättsmedvetandet mätt enligt reduktionistisk modell får styra politiken, dock bör det få utgöra en viktig del av det kunskapsunderlag som beslut bör bygga på (Victor 1981). Ur rättssäkerhetskänslighet är det inte heller rimligt att en uppmätt opinion ska kunna påverka rättstillämpningen i specifika fall, däremot är det rimligt att i diskussionen inför en lagstiftning låta ett uppmätt rättsmedvetande utgöra en del av argumentationen. Att åberopa en diskrepans mellan det allmänna rättsmedvetandet och en viss rättsregel som argument för lagändring är relativt vedertaget, om än inte oproblematiskt. Ett av problemen är just att det allmänna rättsmedvetandet är svårfångat och sällan entydigt (Axberger 1996 s.41).

Vad avses med det allmänna rättsmedvetandet och går det att mäta?

Enligt det holistiska synsättet är rättsmedvetandet inte något som går att mäta med frågeundersökningar eller beskriva med statistik. Rättsmedvetandet är nämligen mer än bara summan av flera individers åsikter eller attityder (Victor 1981), det är en del av folksjälens historia, kultur och traditioner. Detta rättsmedvetande kan bara "kännas av", inte mätas på empirisk väg (Axberger 1996).

För att överhuvudtaget tala om det allmänna rättsmedvetandet som något som kan sammanfattas och beskrivas på empirisk, statistisk väg genom olika frågeundersökningar förutsätts vad Dag Victor (1981) benämner ett reduktionistiskt synsätt på det allmänna rättsmedvetandet. Enligt detta synsätt beskrivs det allmänna rättsmedvetandet som att tillräckligt många har liknande åsikter och attityder till vissa rättsliga frågor. Utifrån detta perspektiv blir det alltså möjligt att medelst olika typer av frågeundersökningar och statistiska bearbetningar undersöka vilken inställning som delas av de flesta. Utmaningarna inom denna tradition har i huvudsak varit av metodologisk art snarare än ett teoretiskt problematiserande av begreppet i sig (Victor 1981 s. 152-53).

I sitt anförande "Den allmänna opinionen finns inte" från 1972 menar dock Bourdieu (1991) att visst har medborgarna åsikter men detta fångas inte upp med så kallade opinionsundersökningar. Det är frågeställaren som i och med sin opinionsundersökning bestämmer vad det förväntas finnas en opinion om. Detta behöver inte alls vara något som ligger nära till hands för de som svarar. Opinionsundersökningarna skapar alltså inte bara en illusion om att det finns en enighet om frågor, den pådyvlar dessutom folket en allmän opinion om ämnen och frågor som frågeställaren har bestämt är viktiga (Bourdieu 1972/1991).

När det allmänna rättsmedvetandet refereras är det rimligt att tänka sig att det som avses är det rättsmedvetandet som stämmer överens med det reduktionistiska och empiriska synsättet (Victor 1981) snarare än den mer mystiska folksjälvarianten av detsamma. Att opinionsundersökningar genomförs och refereras till som stöd för att en viss politik är riktig (t.ex. Beatrice Ask i sydsvenska dagbladet) och används av politiska partier för att ta temperaturen på vad väljarna anser om olika budskap (Petersson & Holmberg 1998) antyder åtminstone detta.

Å andra sidan är närvaron av formuleringar som att "det finns en otålighet där ute" (justitieminister Beatrice Ask, presskonferens 2010) eller att behovet av lagstiftningsreformer skall vila på "förändringar i värderingar i samhället som kan urskiljas i ett flerårigt perspektiv" (SOU 2008:85 s.247) utan samtidiga hänvisningar till hur man tagit reda på detta, antyder dock att det allmänna rättsmedvetandet är

något som kan avläsas endast genom att "kännas av". Som alibi för sina arguments giltighet hänvisas åtminstone till någonting som framstår som relativt odefinierat.

Vad som avses när det allmänna rättsmedvetandet hänvisas till är alltså inte helt självklart. I denna studie kommer dock utgångspunkten vara att det rör sig om en beskrivning av allmänhetens sammanlagda inställning till olika rättsliga frågor (Victor 1981). Det är med denna utgångspunkt begreppet problematiseras och data analyseras.

När blir ett rättsmedvetande allmänt?

Räcker det att minsta möjliga majoritet, det vill säga 51 procent, enas om en viss inställning för att den skall kunna refereras till som ett *allmänt* rättsmedvetande? Eller är det först när 75 procent delar samma inställning? Ju lägre krav på samstämmighet desto större sannolikhet att hitta en "allmän" inställning (Axberger 1996). Kanske är det mer intressant att fråga "Hur stor andel av allmänheten är det rimligt att negligera?". Kritik som riktats mot opinionsundersökningar säger just att undersökningarna inte speglar opinionen, de manipulerar den. Inte så att opinionsundersökningarna i sig ändrar åsikter, men de legitimerar uttryck för de åsikter som presenteras som majoritetens medan de nedtystar dem som har en annan åsikt vilket i förlängningen skulle kunna påverka dessa till att ändra åsikt (Tyson & Kaplowitz 1977). Frågan om hur stor andel som skall dela en viss inställning för att den skall kunna ses som allmän är alltså inte bara metodologiskt utan också relevant ur demokratihänseende.

Tidigare undersökningar av det allmänna rättsmedvetandet

Frågan om innehållet i det allmänna rättsmedvetandet har varit föremål för diskussion och empiriska studier åtminstone sedan 1940-talet och hade sin topp på 1980-talet. Att frågan var högtintressant under denna period är inte förvånande eftersom det sammanfaller med "Nytt straffsystem" (Brå 1977) och övergången från behandlingstanke till proportionalitetstanken. Utgångspunkten har å ena sidan varit att det existerar ett allmänt rättsmedvetande på så vis att det finns uppfattningar som delas av många (Segerstedt, Karlsson & Rundblad 1949) och å andra sidan att rättsuppfattningarna är så pass splittrade att de inte lämpar sig som utgångspunkt för utformning och utövande av rätten (Stjernquist 1961).

Syftet med studier av det allmänna rättsmedvetandet har i huvudsak varit att undersöka huruvida allmänheten är mer eller mindre punitiv än rättspraxis. Den senaste i raden av svenska undersökningar av den här typen har genomförts inom ramen för ett samarbetsprojekt om allmänhetens inställning till straff i Norden (Jerre & Tham 2010, Balvig, Gunnlaugsson, Jerre, Olaussen & Tham 2010).

Vilka slutsatser som har kunnat dras om hur det allmänna rättsmedvetandet ser ut i relation till rättspraxis har i viss mån påverkats av vilken metod som har använts. På generella frågor i stil med "Är straffen i Sverige för milda eller för stränga?" svarar en tydlig majoritet att straffen är för milda (Lindén & Similä 1982, Axberger 1996, Jerre & Tham 2010). Allmänheten framstår här som relativt enig. Resultatet kan dock svårigen fungera särskilt väl som vägledande i utformandet av kriminalpolitiken eller straffmätningen. Frågor och svar formulerade på detta sätt säger ingenting om vilken typ av brott som avses, strängare än vad, hur mycket strängare och vad den svarande anser vara ett strängare straff än ett annat. Frågor och svar som dessa innefattar

alltså så många dimensioner att de förmodligen döljer flera olika åsikter. Resultatet skapar en illusion om en enighet i inställningen till straff (se Bourdieu 1972/1991). Det som framkommer är istället ett generellt rättsmedvetande, spontana top-of-the-head-svar som troligen avges relativt slentrianmässigt (Balvig 2006). Trots det, så som visats ovan, får resultat från sådana undersökningar ibland fungera som alibi för att de resonemang som förs är giltiga och legitima.

När undersökningsdeltagare istället får ta del av konkreta brottsfall och sedan själva bedöma vad påföljden bör bli tar de ställning till samma brott och det blir också tydligare vad de svarande anser vara ett tillräckligt strängt straff. Det som fångas upp med denna metod är ett informerat rättsmedvetande (Balvig 2006). För att fånga upp det som Balvig (2006) myntat som det konkreta rättsmedvetandet ges undersökningsdeltagare ytterligare information, genom filmatiserade rättegångar och fokusgruppsdiskussioner, om innebörden i straff och andra rättsliga följder¹ och tillåts sedan diskutera detta sinsemellan och sedan ta ställning till vilka påföljder som de anser bör dömas ut i konkreta fall. Som väntat är det informerade och det konkreta rättsmedvetandet mer nyanserat än det generella (Balvig 2006, 2010, Olaussen 2010, Jerre & Tham 2010). Samtidigt som undersökningar av det informerade och det konkreta rättsmedvetandet ger mer information om vad de svarande anser så blir också spridningen på svaren större och möjligen blir det också svårare att utkristallisera en *allmän* inställning.

Som tidigare nämnts så har få studier gjorts med just spridningen i det allmänna rättsmedvetandet som huvudfokus men i vissa fall har dock resonemang förts också om graden av enighet. Man har då funnit betydande variationer i såväl attityder och kunskap om rättsliga spørsmål vilket lett till slutsatsen att det inte finns någon uniformitet som skulle kunna ligga till grund för antaganden om ett *allmänt* rättsmedvetande (Bondeson 1979). Allmänhetens inställning till exempelvis fängelse är så varierad och så pass komplex att den helt enkelt inte låter sig förenklas eller reduceras till en *allmän* (min kursivering) inställning (Flanagan & Caufield 1984). Det kan hända att inställningen till frågor rörande brott och straff är så individuellt eller åtminstone påverkat av individuella eller sociokulturella skillnader att en tolkning av det som en enhet varken är möjlig eller lämplig (McKillop & Helmes 2003 s. 217).

En viss enighet har dock påvisats när det gäller rangordningen av handlingar som mer eller mindre klandervärda samt vilken typ av påföljd som bör följa på ett visst brott. Inställningen till hur omfattande dessa påföljder bör vara är dock mindre enig (Lindén och Similä 1982). Enligt Lindén och Similä (1982) finns inga systematiska skillnader mellan grupper varför de å ena sidan hävdar att det finns ett *allmänt* rättsmedvetande, men å andra sidan pekar de på att det finns betydande individuella skillnader som antyder något annat. Författarna ställer sig tveksamma till om det finns ett allmänt rättsmedvetande i betydelsen en "genomtänkt helhet där kunskaper, föreställningar och attityder om lag och rätt är sammanvävda" (Lindén och Similä 1982 s. 126) men de vidhåller att vissa grundläggande principer som att brott skall straffas och lagar efterföljas erkänns av de allra flesta.

¹ Fortsättningsvis kommer termen "påföljder" användas som samlings begrepp för såväl straff som andra rättsliga följder.

I Brottsförebyggande rådets undersökning av det allmänna rättsmedvetandet fann man relativt stora överensstämmelser i hur allmänheten svarade på ett antal ja- och nej-frågor ställda i samband med korta brottsbeskrivningar. Samstämmigheten i frågorna varierade mellan 60 till 95 procent på frågor i stil med "Våldsbrott bör dömas strängare än ekobrott". Lägst samstämmighet fann man på frågan om ett föreslaget straff i ett beskrivet fall var riktigt eller ej. Endast 35 procent ansåg att de föreslagna påföljderna var riktiga (Axberger 1996). Den relativt låga andelen kan tolkas som att spridningen i inställningen till konkreta påföljder är större än i mer generella principfrågor (se även Stjernqvist 1961 s.31). Det framgick dock inte vad de i Axbergers undersökning (1996) som inte tyckte påföljden var lämplig hellre hade sett för alternativ. Kanhända var enigheten större bland dem kring en annan påföljd, eller så var denna grupp än mer heterogen.

Det verkar alltså som att samstämmigheten varierar beroende på både metod och frågeinnehåll. Det är både möjligt och troligt att samstämmigheten i bedömningen av vad som är en lämplig straffnivå ökar om bedömningarna baseras på mer kunskap och kontakt med olika kriminalpolitiska förhållanden, något som kan och bör studeras (Axberger 1996 s.114). Också antalet svars kategorier och konstruktionen av dessa kan både skapa och dölja konsensus. Balansgången mellan att skapa ett mätinstrument som vare sig över- eller underskattar konsensusen hos respondenterna i inställning till lämpliga straffnivåer och att få ett analyserbart material är viktig att utforska (McKillop & Helmes 2003s. 217).

Också inom internationell forskning har olika studier kommit fram till olika slutsatser. Enligt vissa finns det en konsensus kring vad som är en lämplig straffnivå (Boydell & Grindstaff 1974, Samuel & Moulds 1986), enligt andra (Blumstein & Cohen 1980 s.252, Durham 1988, McKillop & Helmes 2003 s. 217) finns det inte någon sådan enhetlig uppfattning. Ytterligare studier har funnit att det råder större enighet i bedömningen för vissa brott än andra (Gibbons 1969, Cullen et al 1985, Durham 1988, Carlson & Williams 1993), exempelvis större enighet i bedömningen av de allra grövsta, framförallt våld mot person, och de allra lindrigaste än för egendomsbrott och offerlösa brott (Miethe 1982, 1984).

Det verkar alltså finnas en enighet kring vilka brott som är grövre eller mer klandervärda än andra (Rossi et al 1974) men däremot finns det en avsevärd spridning kring hur de olika brotten konkret ska bestraffas (Durham 1986). Det är dock den senare typen av konsensus som är mest intressant att studera när det kommer till påverkan på politik och lagstiftning (Miethe 1984).

Den kommande studien

Syftet med den kommande studie är att få en uppfattning om hur enig allmänhetens inställning kan tänkas vara gällande lämpliga straffnivåer. Utifrån ovan resonemang framstår insikten om detta som avgörande för att på ett trovärdigt och meningsbärande sätt kunna hänvisa till ett allmänt rättsmedvetande.

Huvudfrågan kommer vara: Går det ur enkätsvar på frågan om vilket straff som bör dömas ut i konkreta fatt att urskilja en så enig inställning till vad som är en lämplig straffnivå att den kan hänvisas till som ett enigt *allmänt* rättsmedvetande?

Metod, material och urval

Här beskrivs översiktligt den metod samt det material och urval som kommer ligga till grund för de kommande analyserna (se vidare Jerre & Tham 2010).

Under hösten 2009 skickades 3000 enkäter ut till personer i åldrarna 18-74 år. I postenkäterna beskrevs sex olika brottsfall i vinjettform. Till dessa beskrivningar ombads de svarande bland annat ange vad de personligen ansåg att straffet skulle bli. De brottsfall som beskrevs var relationsvåld där mannen i relationen åsamkat kvinnan vårdkrävande skador, smuggling av 250g heroin, butiksrån där gärningsmannen hotade expediten med kniv för att hon skulle öppna kassaskåpet, våldtäkt under en företagskurs på ett hotell, förskingring där en banktjänsteman förskingrar 350 000 kronor från en äldre kund samt gatumisshandel där den drabbade fick allvarliga skador i ansiktet. Fallen bygger på verkliga fall och har hämtats från Danmark där de valts ut som typiska efter kontakt med experter, främst advokater.

Bedömning av vad straffet skulle bli för de olika brotten angavs på ett formulär med totalt 27 svarsalternativ uppdelat på 10 olika påföljdstyper. Bland dessa fanns ekonomisk kompensation och medling som i sig inte är straff eller påföljder i juridisk mening men de finns med i den kriminalpolitiska debatten och enligt andra undersökningar är det reaktioner som tilltalar allmänheten (t.ex. Balvig 2006). I enkäten fanns också korta beskrivningar av innebörden i de olika påföljdsalternativen.

Enkäterna skickades ut i åtta olika varianter med olika beskrivningar av gärningspersonerna. De resultat som kommer redovisas i den kommande studien bygger på samtliga enkätvarianter. Analyser kommer dock göras framöver där beskrivningen av gärningspersonen kontrolleras för.

Det slutliga urvalet omfattade 1057 personer. Svarsfrekvensen var alltså mycket låg. Problem kopplat med detta stora bortfall har diskuterats av Jerre & Tham (2010). Kön- och regionsfördelningen blev trots allt representativ mot befolkningen i stort, däremot blev de yngsta och de med högst grundskoleutbildning underrepresenterade.

De redovisade resultaten kommer bygga på oviktade data, detta för att redovisa den faktiska svarsfördelningen. Ett viktningsförfarande innebär ett antaganden om att de icke-svarande faller in i samma mönster som de svarande med samma demografiska profil (Fuller 1974). I en studie som har just spridningen inom grupper som huvudfokus kan det bli motsägelsefullt att genom viktning skapa eller ta för givet en konsensus mellan de svarande och icke-svarande.

Avslutande ord

När tolkningar görs av huruvida det finns en konsensus kring lämpliga straffnivåer eller ej räcker det inte med att se hur många som valt ett specifikt svarsalternativ, hänsyn måste dessutom tas till hur skalan är konstruerad.

"Dissensus can be produced artificially by constructing categories so narrow that the respondents are unlikely to aggregate in any particular category. ---. At the other extreme it is possible to produce the appearance of consensus by using a limited number of polar categories" (Durham 1988 s. 147).

En eventuell frånvaro av en gemensam inställning, ett *allmänt* rättsmedvetande, skall inte tolkas som att allmänheten inte *har* ett rättsmedvetande eller att det inte är intressant eller viktigt att undersöka. Graden av spridning är tvärtom något som bör problematiseras snarare än avgöra den allmänna opinionens giltighet. I en tillsynes helt oenig allmänhet kan det finnas undergrupper som uppvisar större likheter än vad hela populationen gör (Miethe 1982, Bondeson 1980 s. 70).

Undersökningar av allmänhetens inställning blir alltså inte ointressanta även om uppfattningen om vad som är en lämplig straffnivå inte är samlad. Utifrån resultaten kan det ändå gå att få en uppfattning om hur stor andel som är för längre eller kortare straff än exempelvis praxis (se Jerre & Tham 2010) alternativt få en uppfattning om inom vilket intervall straffen bör ligga för att åtminstone lika många ska anse dem för långa respektive för korta (medianen). Det återstår dock fortfarande för de som skall motivera sin kriminalpolitik att också motivera vilken fördelning över eller under praxis som är rimlig.

Referenslista

Andersson, R., 2002, *Kriminalpolitikens väsen*. Ak. avh. Stockholm: Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.

Ask, B., 2010 "Skärpta straff för våldsbrott" . Presskonferens, 28 januari 2010 <http://www.regeringen.se/sb/d/12609/a/138609>

Aubert, V., 1976, Rettens sosiale funksjon. Oslo. Refererat av Bondeson, U. 1979. Det allmänna rättsmedvetandet – en legal fiktion. I Bondeson, U. (red.) *Rationalitet i rättssystemet*, sid. 123-143 Stockholm: LiberFörlag.

Axberger, H-G., 1996, *Det allmänna rättsmedvetandet*. Brotsförebyggande rådet, rapport 1996:1. Stockholm: Fritzes.

Balvig, F., 2006. *Danskernes syn på straf*. http://www.nsfk.org/Portals/o/Archive/Hovedrapport_final_fra_advokatsamfundet.pdf

Balvig 2010 Danskernes restsfølelse og restfornuft – et forspil. <http://www.advokatsamfundet.dk/Default.aspx?ID=11662&M=News&PID=28479&NewsID=13002> Hämtad 11-02-08.

Balvig, F., Gunnlaugsson, H., Jerre, K., Olaussen, L. P. & Tham, H., 2010, Den nordiske retsbevidsthedsundersøgelse. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, årg. 97, nr. 3, sid. 232-250.

Blumstein, A. & Cohen, J., 1980. Sentencing of convicted offenders: An analysis of the public's view. *Law and society*, vol. 14, nr. 2, sid. 223-261.

Bondeson, U. 1979. Det allmänna rättsmedvetandet – en legal fiktion. I Bondeson, U. (red.) *Rationalitet i rättssystemet*, sid. 123-143. Stockholm: LiberFörlag.

Bourdieu, P., 1991. *Kultur och kritik*. sid 241-254. Göteborg: Daidalos.

- Boydell, C. L. & Grindstaff, C. F., 1974. Public opinion toward legal sanctions for crimes of violence. *The Journal of Criminal Law & Criminology*, vol. 65, nr. 1, sid. 113-116.
- Brå, 1977, *Nytt straffsystem*. Brottsförebyggande rådet, rapport 1977:7.
- Carlsson, J. M. & Williams, T., 1993, Perspectives on the seriousness of crimes. *Social Science Research*, vol. 22, nr. 2, sid 190-207.
- Cullen, F. T., Link, B. G., Travis III, L. F. & Wozniak, J. F., 1985, Consensus in crime seriousness: Empirical reality or methodological artifact? *Criminology*, vol. 23, nr. 1, sid. 99-118.
- Direktiv 2007:48. *Skärpt syn på allvarliga våldsbrott m.m.* Justitiedepartementet.
- Durham, A. M., 1986, The use of factorial survey design in assessments of public judge ments of appropriate punishment for crime, *Journal of Quantitative Criminology*, vol. 2, nr. 2, sid. 181-190.
- Durham, A. M., 1988. Crime seriousness and punitive severity: an assessment of social attitudes. *Justice Quarterly*, vol. 5, nr. 1, sid. 131-152.
- Flanagan, T. J. & Caufield, S. L., 1984. Public opinion and prison policy: A review. *The Prison Journal*, vol. 64, nr. 2, sid. 31-46.
- Fuller, C. H., 1974, Weighting to adjust for survey nonresponse. *The Public Opinion Quarterly*, vol. 38, No 2, sid. 239-246.
- Gibbons, D. C., 1969, Crime and punishment: A study in social attitudes. *Social forces*, vol. 47, nr. 4, sid. 391-397.
- Jerre, K. & Tham, H., 2010, *Svenskarnas syn på straff*. Rapport 2010:1, Stockholm: Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Lindén, P-A. & Similä, M., 1982, *Rättsmedvetandet i Sverige*. Brottsförebyggande rådet, rapport 1982:1. Stockholm: Liber.
- McKillop, D. & Helmes, E. 2003. Public opinion and criminal justice: Emotion, Morality and Consensus. *Psychiatry, Psychology and Law*, vol. 10, nr. 1, sid 210-220.
- Miethe, T. D., 1982, Public consensus on crime seriousness. Normative structure or methodological artifact? *Criminology*, vol. 20, No 3&4, sid. 515-526.
- Miethe, T. D., 1984, Types of consensus in public evaluations of crime: An illustration of strategies for measuring "consensus". *The Journal of Criminal Law & Criminology*, vol. 75, nr. 2, sid. 459-473.
- Motion till riksdagen 2005/06:Ju410. Brottsbekämpning. Hämtad 2011-04-15. http://riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=410&dok_id=GT02Ju410
- Olaussen, L. P., 2010, Straffenivået og folks holdninger til straf i Norge. Rapport. Institutt for kriminologi och rettssosiologi, UiO.

http://www.jus.uio.no/ikrs/forskning/prosjekter/holdningertilstraff/Rapporten_LPO.pdf

Petersson, O. & Holmberg, S., 1998. *Opinionsmätningarna och demokratin*. Stockholm: SNS Förlag.

Proposition, 1984/85. Regeringens budgetproposition 1984/85:100, bilaga 4.

Proposition, 1985/86. Regeringens budgetproposition 1985/86:100, bilaga 4.

Rossi, P. H., Waite, E., Bose, C. E. & Berk, R. E., 1974, The seriousness of crimes : Normative structure and individual differences, *American Sociological Review*, vol. 39, nr. 2, sid. 224-237.

Samuel, W. & Moulds, E., 1986, The effect of crime severity on perceptions of fair punishment: A California case study. *Criminology*, vol. 77, nr. 3, sid. 931-948.

Segerstedt, T., Karlsson, G. & Rundblad, B., 1949, A research into the general sense of justice. *Theoria*, XV, sid. 323-338.

SOU 2008:85, *Straff i proportion till brottets allvar*. Statens offentliga utredningar. Stockholm: Fritzes.

Stjernquist, P., 1961. Finns det någon allmän rättsvisa? I Josefson, R. & Stjernquist, P. (red.) *Rättens ursprung och grund*. Stockholm: Bonniers.

Sydsvenska dagbladet 2010-07-05 "Majoritet vill se hårdare straff". Hämtat 2011-04-15. <http://www.sydsvenskan.se/sverige/article1147930/Majoritet-vill-se-hardare-straff.html>

Tyson, H. L. Jr., Kaplowitz, S. A., 1977, Attitudinal conformity and anonymity. *Public Opinion Quarterly*, 41:226-34.

Victor, D., 1981. *Rättsmedvetandet och straffvärde*. Det 29:e nordiska juristmötet Stockholm den 19.-21. augusti 1981.

Together towards a life without crime - YRE

Abstract

YRE is a national project that originated in 2001 from the recommendations of an intersectoral working group led by the Criminal Sanctions Agency in Finland (Rikosseuraamusviraston julkaisu 3/2004). Within the project, through a more efficient co-operation, more effective means were sought to improve the life management of persons who have ended up in the sphere of the criminal sanction system.

The purpose of the YRE-group was to create functioning models based on regional co-operation that reduce recidivism and promote convicts' integration into society. These functioning models included a regional service entity and service continuum to improve the offenders' integration into society and work practices that enabled the offenders' life control, education, rehabilitation, housing, work and livelihood (Rikosseuraamusviraston monisteita 8/2004).

YRE-group focused on offenders who are ready to work for change; especially the young and those offenders who are in danger of social exclusion.

Actors in the group included the sanction system, municipal social and health care, other support systems of the society (mainly NGO's), education system, employment organisations, communities and other actors of the civic society. It was active in seven Finnish cities: Turku, Lahti, Hämeenlinna, Tampere, Oulu, Kuopio and capital region. However, after the project finished in 2005 the activity quickly ceased with one exception in Tampere.

In the final report the YRE-group raised up issues that need to be taken into consideration when creating similar working models. The group emphasised aspects such as adequate funding and the importance of peer knowledge and support (Rikosseuraamusviraston monisteita 7/2005).

The new start for YRE in the capital region was activated by a non-governmental organisation called KRIS as it started its work in Helsinki in march 2011. KRIS is an association that was founded by a group of former criminals and addicts who wanted to give back to the society for the harm that they had done. Nowadays KRIS employs both professionals and those with a criminal background. KRIS stands for honesty, abstinence from drugs, friendship and solidarity.

The objective of YRE

The purpose of YRE (Together towards life without crime) was to develop a service chain for those with a criminal background, particularly for youngsters and young adults, in order to prevent alienation and exclusion from the society and to prevent reoffending (Rikosseuraamusviraston monisteita 8/2004).

In other words, the objective of YRE- project was to develop an intersectoral, co-operators based service package, to support the youth and young adults, and residents' life management and avoidance of recidivism.

In practice, the project was intended to provide a network of cooperation and case management service based client work to improve the life of the target group. Additionally the project aimed to determine whether regional models could be generalized to produce a service model of good practices into other areas (Rikosseuraamusviraston monisteita 7/2005). Unfortunately after the project finished the activity of the groups quickly faded. However, the practical work in Tampere continued mainly through the contribution by KRIS and it is now wished to be spread nationally.

What is KRIS?

The target group of KRIS is ex-criminals and addicts who have decided to start a new life and return back into society. The idea is to help people who are released from prison to stay away from crime and drugs by offering them a new, honest and drug free social network. The experience of the older members, concerning a criminal way of life and above all the break from it, is the core of KRIS as it tries to help other people in similar circumstances; together towards a life without crime.

In order to give the offender an honest alternative, KRIS contacts inmates while still incarcerated. The contacts are intensified during the period just before release. On the date of release, a number of members of KRIS meet the prisoner outside the walls of the prison in order to actively show the new member what true support means. There must be neither time or space to fall back into the old criminal way of life.

An important ingredient of KRIS is the work of a pool of supervisors. Older members of the association function as a link of integration between new members and society and its authorities on the other hand. The idea is that the recently released member will be able to get in contact with his or her aid person by phone or personally, in order to get direct help and support in difficult situations. The contact between the aid person and the released member is reinforced by their common background. The aid person is reachable 24 hours a day.

In practice the work of KRIS in Finland comes down to three main aspects; prison work, youth work and activity centre work. In all three KRIS offers peer support, experience and confidential service. KRIS also cooperates in several national and local projects, financed by the state or the cities. KRIS has more than 50 cooperation partners in Finland.

In addition to the core duties of KRIS, it offers several services for the Criminal Sanctions Agency and the city social and health care services. These services include supported housing, rehabilitative work activity, partial rehabilitation during sentence, accommodation during the leave from prison, young offenders programs, support program for community service and a cognitive based program called the criminal lifestyle -program. Furthermore, KRIS arranges sport and other leisure activities for its customers and members. There are weekly soccer practices, floor and volleyball games and tournaments. Additionally, there are regular movie evenings and leisure days.

Through all of its activities KRIS aims to create a model that could be spread nationally and that could be used as a method to develop the after care of prisoners. (see KRIS website).

How to achieve the goal of YRE?

The final report by the working group highlighted some aspect that are required for the service chain to function (Rikosseuraamusviraston monisteita 7/2005). Firstly the committee pinpointed the need of time. It is required in order to come to a common understanding of the service chains that those with a criminal background are in need of. Time is also needed in order to clarify what has already been done in the area, what kind of practices are already in place, what good practices have been set up and what has been proven to be ineffective.

Secondly, the committee recommended common arenas in which matters may be handled in collaboration. This requires constant interaction with all actors in the group.

Thirdly, guidance is needed. The role of the steering groups in strategic project management has been highlighted as and when the project is progressing. The project also needs paid employees since the work is time consuming and needs constant monitoring. The employees also need to have an ability to see the criminal background of a client merely as one aspect of persons life.

Fourthly, in order for the project to flourish, it needs both governmental and public officials as well as actors from various non-governmental organisations. Especially the work of NGO's is important since they offer services for specific groups of people. Most importantly, NGO's offer peer support which often has an enormous impact on people's lives.

Finally the committee highlighted the need of resources in order to carry out objective and scientific evaluation.

New start for YRE in the capital region

YRE-group in the capital region was re-activated in 2011 by KRIS. Preliminary meetings started with actors of the Criminal Sanctions Agency in which basic ground rules for co-operation was established. In the second phase meetings were held with other NGO's and representatives of the local authorities. Furthermore, meetings were held with peer support volunteers and training of them started immediately. Additionally, a website was opened in co-operation with the Probation Foundation Finland and other NGO's through which information may be easily delivered to both those with a criminal background, to their relatives and also to professionals (Portti Vapauteen website). The website offers a platform through which information may be spread from all perspectives. Through open debate and discussion from various perspectives understanding of the issues related to after care of prisoners is wished to be deepened.

As noted in the final report by the original YRE-group the need for peer knowledge was vital thus enhancing the importance of NGO's and KRIS especially. This is due to several reasons. Firstly criminal lifestyle is often associated with many life management difficulties and behavioural and cognitional patterns which are understood by other peers. These include, for example substance abuse and/or

mental health problems as well as educational path or career breaks. Thus, in order to intervene with the situation collaboration with multilateral services is required as well as so-called multi-customer relationship. However, the customer cannot do this alone but the help of a peer and a support person is of extreme importance.

What makes the work more challenging is the fact that many criminals released from prison have acquired a suspicious attitude towards the judicial system and other authorities. Here KRIS enjoys great confidence among inmates all over the country and it can function effectively in its activities.

A new possibility to improve the after care of prisoners?

Improving the conditions for social integration for offenders is so complex and operationally challenging task that it requires a very holistic socio-political strategy. However, in recent years it has been clear that the structures and the division of responsibilities of the state and local authorities combined with the economical situation have put limits to the after care of prisoners. Here organisations such as KRIS has an important role as a mediator and messenger.

Although the responsibility for the after care of prisoners should never be placed on NGO's with limited resources and unstable funding, it seems that more and more duties are placed on them. On one hand gained responsibilities have also increased trust on peer support.

One way to efficiently answer to the need of holistic help that ex-convicts require is to accompany peer support with the integration work of officials through YRE. Also nationalising the work of NGO's such as KRIS would enable help no matter where one is released. However, this would require the funding of NGO's to be included in the government budget. This is one possibility to improve the after care of prisoners in Finland which could be seriously considered and evaluated.

References

KRIS website [Available from: www.kris.fi]

Portti Vapauteen website [Available from: <http://www.porttivapauteen.fi/>]

Rikosseuraamusviraston julkaisuja 3/2004, *Polkujen rakentamista pääteiden välille – Krimaanlihuollon päihdetyön kehittämishankkeen arviointitutkimus.*

Rikosseuraamusviraston monisteita 8/2004, *Yhteistyössä rikoksettomaan elämään –hanke. Väliraportti.*

Rikosseuraamusviraston monisteita 7/2005, *Yhteistyöllä palveluketjuun – aluekohtaiset mallit. Yhteistyössä rikoksettomaan elämään –hankkeen loppuraportti.*

Program og deltagerliste

Program för NSfKs 53. forskarseminarium Balingsholm - Stockholm, 11.-13. maj, 2011

Onsdag 11. maj

13.00 Ankomst, incheckning och lunch

14.00-17.00 Plenarföreläsningar och diskussion

Tema: Kriminalpolitik och högerpopulism

Anders Hellström, FD i Statsvetenskap vid Malmö Högskola. Titel: **Help! The Populists are coming**. Anders Hellström arbetar med ett projekt om den "Skandinaviska nynationalismen" och är dessutom aktuell med en bok om Sverigedemokraterna "Vi är de goda".

Britta Kyvsgaard, Forskningschef i Justitsministeriet. Titel: **Kriminologiens kriminalpolitiske betydning**. Britta Kyvsgaard har mångårig forskningserfarenhet av skandinavisk kriminalpolitik. Hennes bakgrund och nuvarande position på Justitsministeriet möjliggör spännande reflektioner kring forskningens förutsättningar att bidra till en kunskapsbaserad kriminalpolitik.

Kommentator: **Henrik Tham** professor i kriminologi vid Stockholms Universitet och **Leif Petter Olaussen** førsteamanuensis vid Oslo Universitet, båda ingår i den nordiska forskargrupp som studerar "Det allmänna rättsmedvetandet".

19.00 Middag

Torsdag 12. maj

Workshops NSfK 2011: W1: 9.30-11.30; W2: 12.30-14.30; W3: 15.00-17.00

Upplägg: Författarens presentation ca 10 min. + Kommentator ca 15 min. + Frågor från övriga ca 10 min., totalt ca 35 minuter/paper. Avslutande WS diskussion ca 15 min. Ordföranden ansvarar för att tiderna hålls.

Workshop	Författare	Titel	Kommentator
W1: 09.30		Ordförande: 1A: Brynhildur Flóvens; 1B: Klara Hradilova Selin	
1A – Linden	Anita Heber (S)	Brottslingen som brottsoffer?	Anita Rönnerling (D)
1A - Linden	Sofia Wikman (S)	"Mer personal -TACK!" Åtgärder som våldsutsatta vårdanställda anger i arbetsskadeanmälningar år 1987, 1997 och 2007	Caroline Sophia Tarrow (D)
1A - Linden	Julie Estdahl Stuestøl (N)	De nyttige ofrene. Nigerianske kvinner og norske menneskehandeltiltak i kryssningen mellom utlendingsrett og strafferett	Brynhildur Flóvens (I)
1B - Boken	Isabel Schoultz (S)	The state as defendant	Saija Sambou (F)

1B - Boken	Søren Matz (D)	Shared accountability in public-private governance: security, crime, and risk in cyber-based critical infrastructures	Margrét Valdimarsdóttir (I)
1B - Boken	Torbjørn Skardhamar (N)	Immigrant's crime in Norway	Klara Hradilova Selin (S)
W2: 12.30		Ordförande: 2A: David Sorensen ; 2B: Kristrún Kristinsdóttir	
2A - Boken	Linda Kjær Minke (D)	Prisonisering og fængselskultur	Anja Therese Holst (N)
2A - Boken	Anne Okkels Birk (D)	Open prisons – will they last?	Erika Uotila (F)
2A - Boken	Anders Nilsson (S)	Criminality and Life-Chances	David Sorensen (D)
2B - Linden	Elsa Saarikkomäki (F)	Encounters between young people, police and security guards in Finland	Lars Holmberg (D)
2B - Linden	Ingrid Lander (S)	Polisstudenters föreställningar om polisyrket	Sverre Flaaten (N)
2B - Linden	Tanja Tambour Jørgensen (D)	Hot Spot politiarbejde i Københavns natteliv	Kristrún Kristinsdóttir (I)
W3: 15.00		Ordförande: 3A: Anette Storgaard; 2B: Aarne Kinnunen	
3A - Boken	Elise Kopplang Frojd & Per Jorgen Ystehede (N)	"Forskning viser at.." – premisser for, utviklingstrekk ved og utfordringer med forskningsformidling på nett. Med kriminalpolitikk.uio.no som case	Regina Järg –Tärnö (F)
3A - Boken	Kim Möller (D)	Normer og nytte i dansk narkotikakontrol	Ulf Stridbeck (N)
3A - Boken	Teemu Kaskela et al (F)	Opioid substitution treatment (OST). Effects on reducing criminality	Anette Storgaard (D)
3A - Boken	Tuuli Pitkänen et al (F)	How do patients with addiction problems integrate to the society?	Anette Storgaard (D)
3B - Linden	Helgi Gunnlaugsson (I)	Vil offentligheden i Island have strengere straffe end domstolene?	Jan Andersson (S)
3B - Linden	Leif Petter Olauassen (N)	Fører nærhet til tiltalte til mildere straff?	Annika Snare (D)
3B - Linden	Kristina Jerre (S)	Hur allmänt är det allmänna rättsmedvetandet?	Aarne Kinnunen (F)

Fredag 13. maj

08.00-10.00

Frukost

10.00-13.00

Plenarföreläsning och diskussion.
Tema: Prostitution.

May-Len Skilbrei är sociolog och arbetar vid Fafo Institutt for anvendte internasjonale studier. Titel: ***A Marriage of Convenience between Pragmatism and Principles: The Development of Norwegian Prostitution Policies.*** May-Len Skilbrei har forskat om prostitution i Norge och Norden baserat på bland annat etnografiskt fältarbete, intervjuer och domar. Senare år har hon fokuserat på transnationell prostitution och reglering av den.

Jeanett Bjønness är doktorand i antropologi vid Århus Universitet. Titel: ***Emotional politics - the relation between Danish prostitution policy and women selling sex.*** Jeanett Bjønness avhandling fokuserar prostitution som praktik och social kategori och hun har bland annat intresserat sig för den danska diskursen kring prostitution och hur individualisering och psykologisering av sociala problem påverkar kvinnornas liv, identitet och handlingsmöjligheter.

Ragnheiður Bragadóttir är professor i straffrätt vid det juridiske fakultet, Islands Universitet. Titel: ***Prostitution - Regler og holdninger i et lille samfund.*** Ragnheiður Bragadóttir har forskat om den isländska straffrättens bestämmelser om sexualförbrytare och undervisat om det samma, bl. a. i kursen "Voldsförbrydelser i kvinderetligt perspektiv". Hon har också utarbetat ett lagförslag om att ändra strafflagens kapitel om sexualbrott som trädde i kraft i 2007.

Kommentator: **Jaana Kauppinen** arbetar som verkställande chef för Pro Centre Finland, en NGO med nationell expertis inom frågor som rör prostitution, sexarbete och trafficking. Pro Centre Finland arbetar för att främja mänskliga rättigheter för människor involverade i sexarbete och tillhandahåller professionell socialt stöd, sjukvård och juridisk rådgivning för sexarbetare i Finland. **Ingrid Lander**, forskare vid Kriminologiska institutionen. Har arbetat med ett uppdrag åt socialstyrelsen kopplat till prostitution.

13.00 Lunch

Deltagerliste

Danmark

Anette Storgaard
Lektor
Århus universitet, Juridisk Institut
Afd. for Proces- og Kriminalret
Universitetsparken, DK-8000 Århus C
as@jura.au.dk

Anita Rønneling
Fuldmægtig i Evaluerings- og Statistikenheden
Direktoratet for Kriminalforsorgen
Strandgade 100, 1401 København K
anita.ronnelling@kriminalforsorgen.dk

Anne Okkels Birk
Lecturer, independent consultant
Danish Institute for Study Abroad
Veras Allé 24, 1.
anne@anneokkels.dk

Annika Snare
Lektor
Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet
Skt. Peders Stræde 19, DK, 1453 København K
annika.snare@jur.ku.dk

Britta Kyvsgaard
Chief of research
The Ministry of Justice
Slotsholmsgade 10, 1216 København K
bky@jm.dk

Caroline Sophia Tarrow
Ph.D.-Fellow
Det Juridiske Fakultet, Studiegaarden
Studiestræde 6, 1455, København
sophia.tarrow@jur.ku.dk

David W.M. Sorensen
Seniorforsker
Sociologisk Institut, Københavns Universitet
Øster Farimagsgade 5,
Bygning 16, 1014 København K
daves@soc.ku.dk

Dorthe Eriksen
Kontaktsekretær for NSfK
Institute of Legal Science D, University of Copenhagen
Sankt Peders Stræde 1, DK-1453 København K
wudo@get2net.dk

Jeanett Bjonness
Researcher
Section for Anthropology and Ethnography
Aarhus University
Moesgård Allé 20, building 1451, room 326
8270, Højbjerg
etnojb@hum.au.dk

Kim Moeller
Scientific assistant
Center of Alcohol and Drug Research
University of Aarhus
Jens Chr.Skous Vej 3 3
DK-8000 Aarhus C
km@crf.au.dk

Lars Holmberg
Associate professor
University of Copenhagen
The Faculty of Law, Research Section III
Sankt Peders Stræde 19, DK-1453 København K
lars.holmberg@jur.ku.dk

Linda Kjær Minke
Researcher
University of Copenhagen
Sankt Peders Stræde 19, DK-1453 København K
lkm@jur.ku.dk

Søren Matz
Independent Researcher
Gammel Høvej 34, DK-9400 Nørresundby
matz@mil.dk

Tanja Tambour Jørgensen
Researcher
The Ministry of Justice
Slotsholmsgade 10, 1216 København K
ttj@jm.dk

Finland

Aarne Kinnunen
Ministerial Adviser
Ministry of Justice
Department of Criminal Policy
PB 25, FIN-00023 Government, Helsinki
aarne.kinnunen@om.fi

Aune Flinck
Development Manager
National Institute for Health and Welfare
P.O. Box 30, FI-00271 Helsinki
aune.flinck@thl.fi

Elsa Saarikkomäki
Research assistant
National Research Institute of Legal Policy
Pitkäsillanranta 3 A, 00531 Helsinki
elsa.saarikkomaki@helsinki.fi

Erika Uotila
Managing director
KRIS Finland (southern region)
Ylänkötie 2 c 10, 04420 Järvenpää
erika.uotila@kris.fi

Jaana Kauppinen
Verkställande chef
Pro Centre
Vilhonkatu 4 B 20, 00100 Helsinki
jaana.kauppinen@pro-tukipiste.fi

Regina Järg-Tärno
Planerare
Justitieministerium i Finland
Pl 25, Mannerheimintie 4,
Valtioneuvosto 00023
regina.jarg-tarno@om.fi

Saija Sambou
Senior Planning Officer
Ministry of Justice
Po Box 25, 00023 Government, Helsinki
saija.sambou@om.fi

Teemu Kaskela
Researcher
Järvenpää Addiction Hospital, A-Clinic Foundation
Kuusitie 36, 04480 Haarajoki
teemu.kaskela@a-klinikka.fi

Tuuli Pitkanen
Senior researcher
Järvenpää Addiction Hospital, A-Clinic Foundation
Kuusitie 36, 04480 Haarajoki
tuuli.pitkanen@a-klinikka.fi

Grønland

Aviaja Albrechtsen
MA student
University of Greenland - Ilisimatusarfik
Afd. for Kultur- og Samfundshistorie
Manutooq 1, postboks 1061, 3905 Nuussuaq
kasavi@greenet.net

Island

Brynhildur Flóvens
Associate professor
University of Iceland, Faculty of Law
Lögberg v/ Sudurgata
IS-150 Reykjavík
bryngf@hi.is

Helgi Gunnlaugsson
Professor of Sociology
University of Iceland, Faculty of Social Sciences
IS-150 Reykjavík
helgigun@hi.is

Íris Björg Kristjánsdóttir
Executive Secretary
Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi
Lögberg v/ Sudurgata, IS-150 Reykjavík
iris@hi.is

Kristrún Kristinsdóttir
Lawyer
Ministry of Justice and Human Rights
Skuggasundi, 150 Reykjavík
kristrun.kristinsdottir@irr.is

Margrét Valdimarsdóttir
Phd student
University of Iceland
Faculty of Social Sciences, IS-150 Reykjavík
margretv@hi.is

Ragnheiður Bragadóttir
Professor of Law
University of Iceland, Faculty of Law
Lögberg v/ Sudurgata, IS-150 Reykjavík
rb@hi.is

Norge

Anja Therese Holst
Project worker
ALF AS: Project Aurora, Kanalveien 31 D, 5063 Bergen
anja@alf.no

Elise Koppang Frøjd
PhD student in Criminology
Stockholm University, Jens Bjelkes gate 47 B
elise.koppang.frojd@criminology.su.se

Jane Dullum
Editor JSSCCP
Department of Criminology and Sociology of Law,
University of Oslo, Box 6706 St. Olavs plass, 0130 Oslo
Jane.Dullum@jus.uio.no

Julie Estdahl Stuestøl
Konsulent/Executive officer
Nordisk institutt for sjørett
Scandinavian institute of maritime law, UiO
Rødtvetveien 69, 0955 Oslo
julie@estdahl.com

Leif Petter Olaussen
Førsteamanuensis
Institutt for kriminologi og rettsossologi
St. Olavs plass 5, 0130 Oslo
l.p.olaussen@jus.uio.no

May-Len Skilbrei
Managing Director
Fafo Institute for Applied International Studies
Department of Sociology and Human Geography
Oslo University
May-Len.Skilbrei@fafo.no

Moses Kuvoame
Research Fellow
University of Oslo, Faculty of Law
Department of Criminology and Sociology of Law
Postboks 6706, St. Olavs plass 5, 0130 Oslo
m.b.b.kuvoame@jus.uio.no

Per Jørgen Ystehede
Seniorkonsulent
Institutt for kriminologi og rettsossologi
Det juridiske fakultet
Postboks 6706, St. Olavs plass 5, 0130 Oslo
p.j.ystehede@jus.uio.no

Sverre Flaatten
Stipendiat
Institutt for kriminologi og rettsossologi
Det juridiske fakultet
Postboks 6706, St. Olavs plass 5, 0130 Oslo
sverre.flatten@jus.uio.no

Torbjørn Skardhamar
Researcher
Statistics Norway, Research Department
Pb 8131 Dep, 0033 Oslo
ska@ssb.no

Ulf Stridbeck
Professor
Juridisk fakultet, UiO
Postboks 6706 St. Olavs plass, NO-0130 Oslo
ulf.stridbeck@jus.uio.no

Sverige

Anders Hellström
Post-Doc researcher
Malmö Institute for Studies of Migration,
Diversity and Welfare (MIM), Malmö University
Anders.Hellstrom@mah.se

Anders Nilsson
Associate professor
Department of criminology
Stockholm university, 10691 Stockholm
anders.nilsson@criminology.su.se

Anita Heber
Post-Doc researcher
Södertörns Högskola
ME 333E, Alfred Nobels Allé 7, 141 89 Huddinge
anita.heber@sh.se

Felipe Estrada
Professor
University of Stockholm
Department of Criminology, 111 93 Stockholm
felipe.estrada@criminology.su.se

Henrik Tham
Professor em.
University of Stockholm
Department of Criminology, 111 93 Stockholm
henrik.tham@criminology.su.se

Ingrid Lander
Universitetslektor
Kriminologiska institutionen
Stockholms universitet, 106 91 Stockholm
ingrid.lander@criminology.su.se

Isabel Shoultz
Phd student
Department of Criminology
Stockholm University, SE-106 96 Stockholm
isabel.schoultz@criminology.su.se

Jan Andersson
Director general
Swedish National Council for Crime Prevention
Box 1386, SE- 111 93 Stockholm
jan.andersson@bra.se

Klara Hradilova Selin
Research analyst
National Council for Crime Prevention, Tegnérg 23
klara.selin@bra.com

Kristina Jerre
PhD Student
Kriminologiska institutionen,
Stockholms universitet, 106 91 Stockholm
kristina.jerre@criminology.su.se

Lina Andersson
Phd student
Kriminologiska institutionen,
Stockholms universitet, 106 91 Stockholm
Lina.Andersson@criminology.su.se

Sofia Wikman
PhD Student
Kriminologiska institutionen,
Stockholms universitet, 106 91 Stockholm
Sofia.Wikman@criminology.su.se

Tove Pettersson
Universitetslektor
Kriminologiska institutionen,
Stockholms universitet, 106 91 Stockholm
tove.pettersson@criminology.su.se