

Fængsler:

Administration, behandling
og evaluering

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

Nordisk Samarbejdsråd
for Kriminologi

Scandinavian Research
Council for Criminology

Norræna sakfræðiráðið

Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi

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

Háskóla Íslands, 101 Reykjavík, Island.

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

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

Kontaktsekretærer

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

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

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

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

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

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

Forord

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

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

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

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

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

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

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

Reykjavík, i oktober 1997

Hildigunnur Ólafsdóttir
Leder af Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

NSfKs 18. kontaktseminar 1997

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

Onsdag 21. maj

Plenum

Ordstyrer: Beth Grothe Nielsen (DK)

Side 7 Ole Ingstrup (Canada): Prison Management
Elizabeth Fabiano (Canada): Development, creation, delivery and integrity of programs

Side 18 Don Andrews (Canada): An Overview of Treatment Effectiveness: Research and Clinical Principles

Administration af kriminalforsorg og fængsler

Ordstyrer: Beth Grothe Nielsen (DK)

Side 38 Lars Bergman (S): Norrköping - ett gammalt fängelse i ny tappning

Side 45 Liisa Rittinen et al. (FIN): A Sense of Life Control of Prison Inmates

Side 56 Jan Andersson (S): Elektronisk övervakning som alternativ til fängelse

Side 66 Per Våge (N): Et langt fengsel som et socialt design for fremming av frihetsmestring

Torsdag 22. maj

Behandlingsprogrammer og effektforskning

Ordstyrer: Ole Ingstrup (Canada)

Side 72 Sten Åke Lövdal och Lars Krantz (S): KRAV OCH RÅD för brotts- och missbruksrelaterade program i kriminalvården

Side 80 Bodil Philip (DK): Indførelse af behandlingsprogrammer i et dansk fængsel

Side 84 Jón Friðrik Sigurðsson (IS): Cognitive-behavioural Therapy for Offenders in Iceland

Side 91 Kristin Skjørten (N): A new start? A critical look at "cognitive skills"

Side 98 Hans Jørgen Engbo (DK): Om behandling og anden fængselsservice. Er individualpræventiv nyttetænkning autoritær og menneskefjendsk?

NSfKs 39. forskerseminar 1997

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

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

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

DEL I

NSfKs 18. kontaktseminar 21.-22. maj 1997

Ole Ingstrup
Correctional Service of Canada
Ottawa, Ontario
Canada

Prison Management

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

An Overview of Treatment Effectiveness: Research and Clinical Principles

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

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

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

Section 1. The News: Overview of Treatment Effectiveness

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Does such a body of knowledge exist?

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

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

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

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

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

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

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

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

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

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

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

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

Box Score Analysis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Meta-Analytic Reviews

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

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

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

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

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

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

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

Section 2. Principles of effective treatment

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

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

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

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

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

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

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

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

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

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

Thus, understanding and managing risk of recidivism entails understanding:

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

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

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

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

Principles of Effective Treatment

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

- Risk
- Need
- Responsivity

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

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

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

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

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

Among the weaker risk factors are the following:

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

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The less promising targets are as follows:

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

assistance in realizing these ambitions

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

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

Responsivity. We have already seen in Section 1 that behavioral/cognitive behavioral/and social learning styles of service yielded larger and more positive effect size estimates than did the alternatives. These alternatives included variations on themes of official punishment, non-directive client-centered counseling, psychodynamic approaches and any group approaches that fail to introduce concrete alternatives to antisocial styles of thinking, feeling and acting.

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

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

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

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

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

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

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

Table 2

INDICATORS OF EFFECTIVE PROGRAMS

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

References

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

Lars Bergman
Kriminalvården
Anstalten Norrköping
Sverige

Kriminalvårdsanstalten Norrköping - ett gammalt fängelse i ny tappning -

Historia

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

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

Nedläggning?

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

Utredning

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

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

Ny verksamhet

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

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

Fassystemet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Arbetsorganisation

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

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

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

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

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

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

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

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

Ledningsgruppen

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

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

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

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

Specialist- och servicefunktioner

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

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

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

Från central till decentraliserad styrning

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

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

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

KVA NORRKÖPING

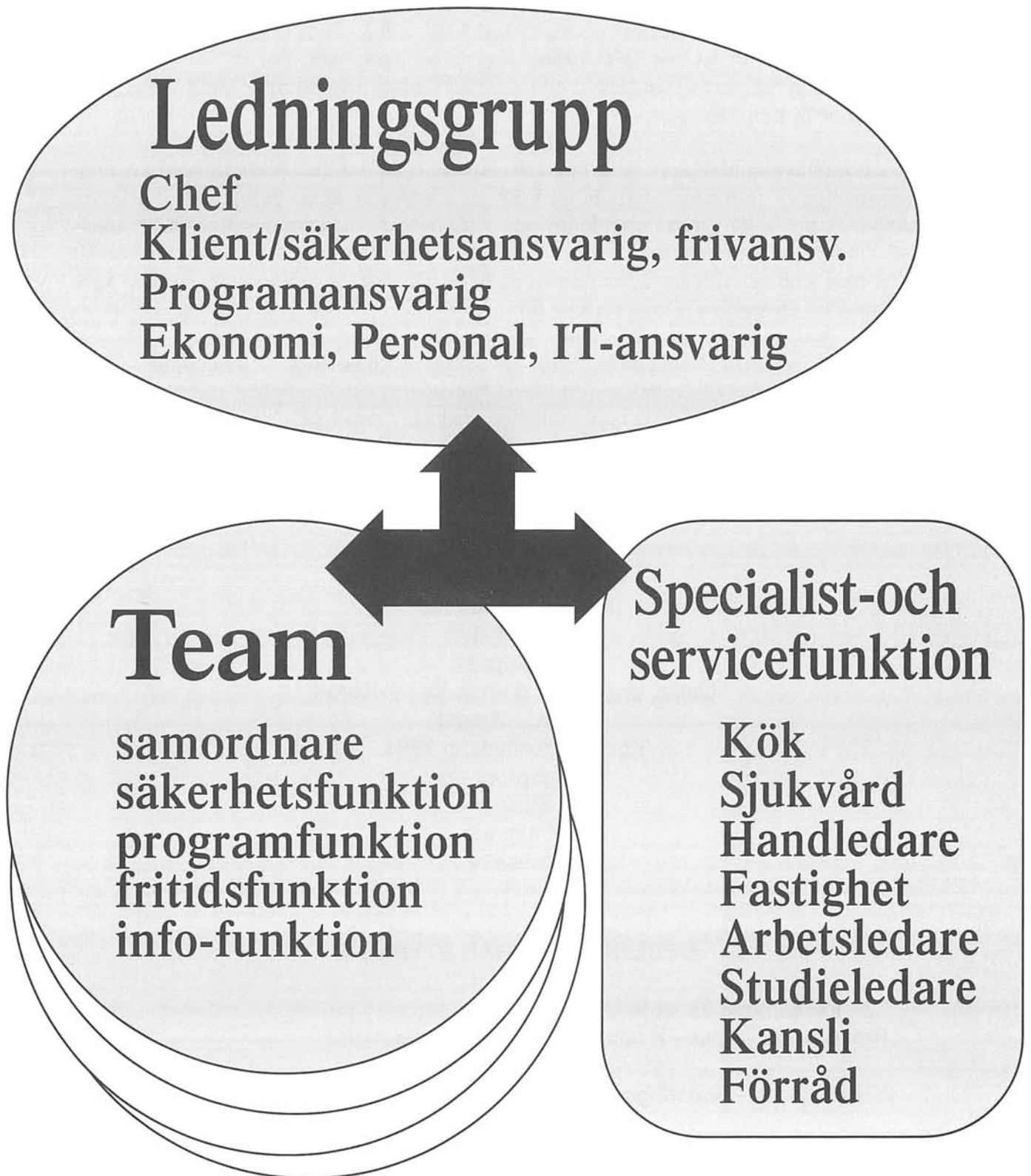
Sekerhetsklass 2
Budget 1997 - 35 mkr
Antal anställda: 60
Platser: 52
Målgrupper
Östra: Ungdomar dömda för våldsbrott
Vestra: "Utsatta"
Kontaktmannaskap 1994
Våldsprogram
Studier
Montering
Hantverk

DECENTRALISERAD STYRNING

* Arbetskontrakt för varje team

Prestationer - Antal - Kvalitet - Tidsgränser - Ekonomi

* Uppföljning - Teamdagar - Skrivna rapporter - Budget - Beslutsfattande



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

A Sense of Life Control of Prison Inmates

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

Introduction

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

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

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

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

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

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

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

Method

Subjects

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

Measures

Following measures were used:

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

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

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

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

Variables

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

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

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

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

Data Analysis

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

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

Results

Strategies as a process

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

The Structure of Components

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

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

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

Table 1. The structure of resource component.

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

Table 2 . The Structure of Strategy Component

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

Table 3. The Structure of control over development -component

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

The Connections between Components

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

Types of Sense of Life Control

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

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

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

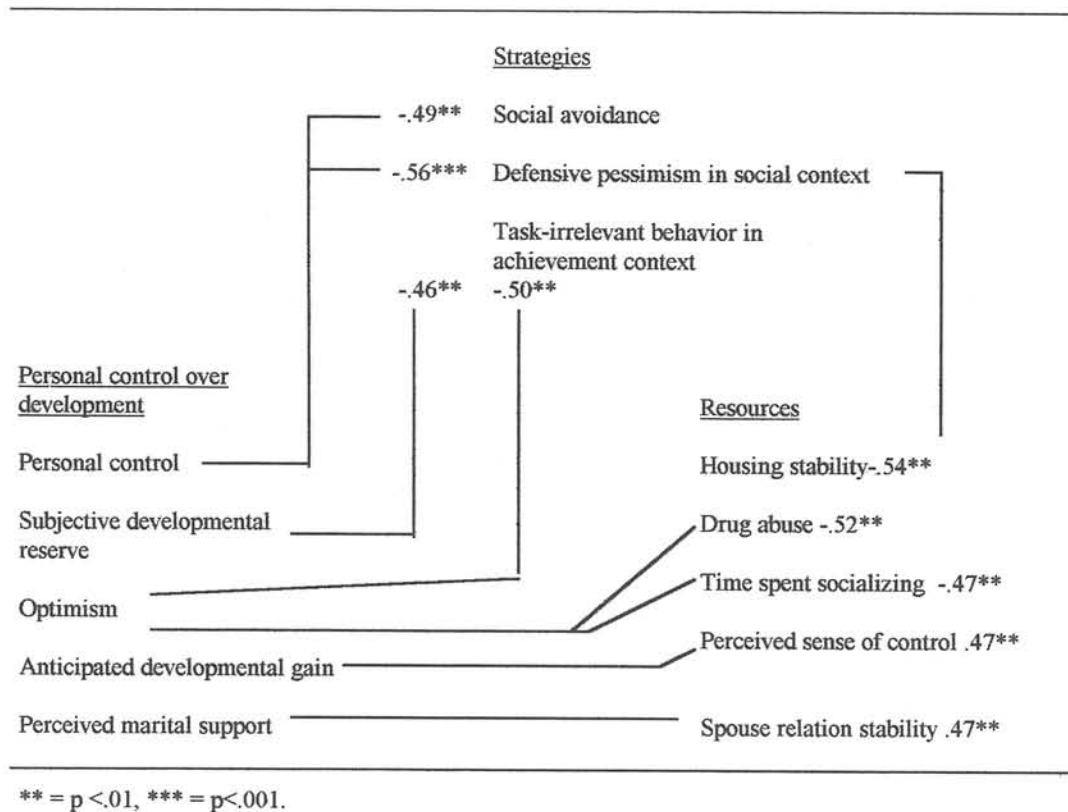


Figure 2. The types of sense of life control

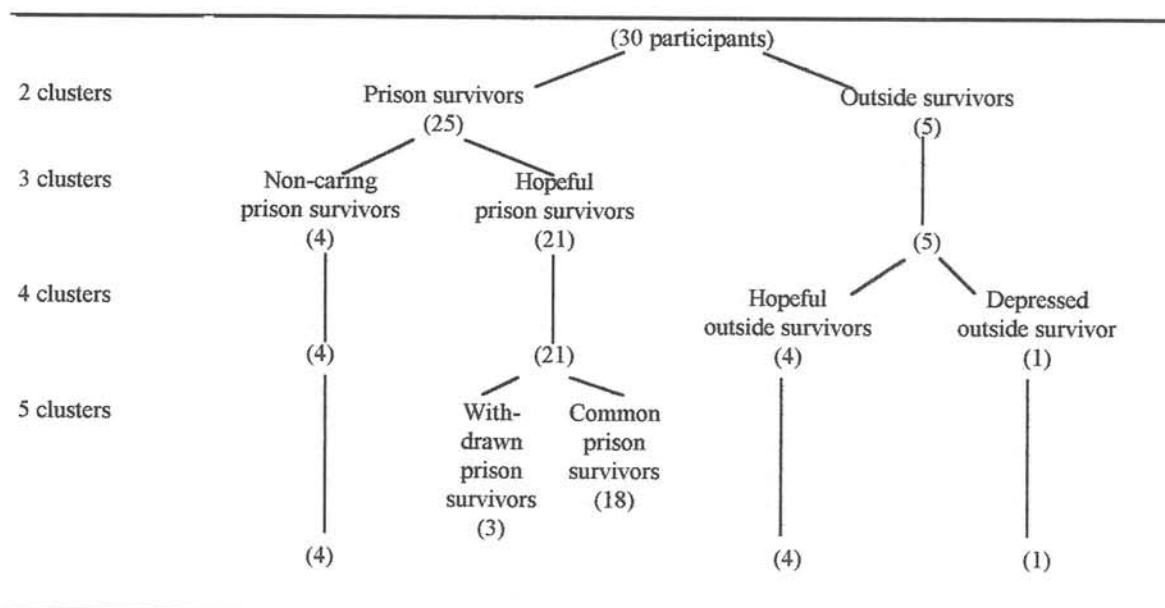


Table 4. The Differences Between three Clusters in Clustering Variables: the One-way Analysis of Variance and Scheffe's test

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

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

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

Note 1 = non-caring prison survivors (n=4), 2 = hopeful outside survivors (n=4), 3 = depressed outside survivors (n=1), 4 = withdrawn prison survivors (n = 3), and 5 = common prison survivors (n=18).
** = p < .01, *** = p < .001.

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

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

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

Discussion

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

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

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

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

References

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

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

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

Elektronisk övervakning som alternativ till fängelse erfarenheter från den svenska försöksverksamheten¹

Bakgrund

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lagbestämmelser, föreskrifter m.m.

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

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

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

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

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

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

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

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

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

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

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

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

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

Den undersökta populationen

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

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

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

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

Ansökningar m.m.

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

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

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Avslag

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

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

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

Kontrollnivå

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

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

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

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

Tabell 3. Registrerade kontrollinsatser

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

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

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

Misskötsamhet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Frivårdens arbetsformer m.m.

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

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

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

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

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

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

Sammanfattningsvis: goda erfarenheter

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

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

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

Fotnoter

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

Per S. Våge
Bergen Landsfengsel
Norge

Et landsfengsel som et sosialt design for fremming av frihetsmestring

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

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

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

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

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

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

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

Arkitektur

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

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

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

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

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

Organisasjonen

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

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

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

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

Personalet

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

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

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

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

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

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

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

Ledelse

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

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

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

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

Samarbeidet med andre etater

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

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

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

Fangebehandling

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

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

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

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

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

Programmer er innført fra 1996.

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

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

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

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

De metoder som vi allerede har tatt i bruk er :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Forskning

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

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

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

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

Krav och råd för brotts- och missbruksrelaterade program i kriminalvården

Del 1

PROLEG-projektet

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

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

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

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

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

Den brotts- och missbruksinriktade kriminalvården. Kort historik

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

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

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

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

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

KRAV OCH RÅD

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

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

I det följande presenteras huvuddragen i dessa KRAV OCH RÅD.

Definition av brotts- och missbruksrelaterade program

Ett brotts- och missbruksrelaterat program

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

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

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

Programmen kan genomföras både i grupp och som individuellt deltagande.

Varför kriminalvård som program?

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

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

Programområde och programslag

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

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

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

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

Deltagande och programledning

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

Kvalitetsområden

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

BAS-KRAV OCH RÅD och SPECIFIKA KRAV OCH RÅD

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

Program-, system- och individmål

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

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

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

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

Metoder/arbetssätt

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

"Lathundar" och arbetsblad

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

Uppföljning och utvärdering

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

Del II

Uppföljning och utvärdering av brotts- och missbruksrelaterade program

Bakgrund

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

Uppföljning, utvärdering och programsäkring

Något om begreppen

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

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

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

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

Ambitionsnivå i utvärdering av programutfall

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

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

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

Etiska principer

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

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

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

Intressenter

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

Uppföljningens och utvärderingens förutsättningar

Kompetens

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

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

Ledningens stöd

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

Allmänna grundförutsättningar för utvärderingen

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

KRAV OCH RÅD för uppföljning/utvärdering

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

Informationsprogram:

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

Motivationsprogram:

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

Behandlingsprogram:

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

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

Programsäkringsprocessen

Definition

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

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

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

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

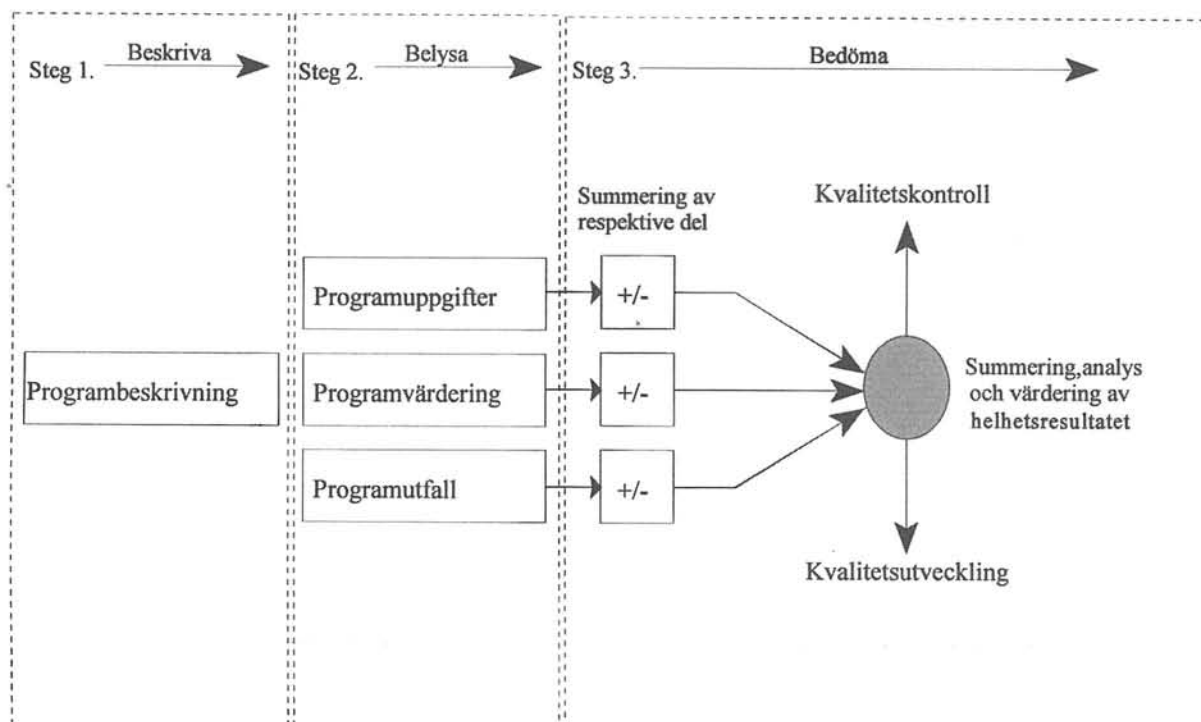
Genomförandet: Beskriva, Belysa, Bedöma!

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

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

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

Programsäkringsprocessen (principskiss)



Bodil Philip
Statsfængslet i Ringe
Danmark

Indførelse af behandlingsprogrammer i et dansk fængsel

Kriminalforsorgens opgave

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

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

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

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

Programmer

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

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

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

Forløb

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

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

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

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

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

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

Konsekvenser

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

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

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

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

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

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

Effekt

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

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

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

Evaluering og forskning

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

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

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

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

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

Cognitive-behavioural therapy for offenders in Iceland

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

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

Prisons in Iceland

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

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

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

Table 1

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

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

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

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

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

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

The history of cognitive-behavioural therapy in Iceland

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

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

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

"Lament for My Sons"

1st verse:

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

25th verse:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

References

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fotnoter

(Footnotes are written in Norwegian)

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

problemer utgjør en stor andel av de som overføres etter § 12. Enhver overføring etter fengselslovens § 12 skal vurderes særskilt, og skal bare benyttes i den utstrekning det er sikkerhetsmessig forsvarlig. Det har vært en målsetting for departementet at de innsatte som har behov for det og der det er sikkerhetsmessig forsvarlig, skal få gjennomføre deler av straffen i medhold av fengselslovens § 12. Økning av midler avsatt til § 12-soning i perioden 1993-96 har resultert i en økende bruk av § 12-overføringer. De begrensninger som nødvendigvis følger av faglige og sikkerhetsmessige vurderinger har resultert i underforbruk. Overføringer etter § 12 skal bare benyttes der hvor institusjonen har et soningstilbud som er faglig bedre enn fengselsvesenets. Den faglige kvaliteten til institusjonene varierer sterkt, og fengselsdirektørene må i hvert enkelt tilfelle vurdere om kvaliteten i tilbudet er tilfredsstillende før overføring innvilges. *Etter hvert som det faglige innholdet i fengslenes soningstilbud er bedret, er behovet for overføringer til alternative soningstilbud redusert. Departementet foreslår derfor at beløpet som avsettes til § 12-soning på kap. 430 post 11 reduseres til totalt 9,5 mill kr. Det spesielle tilskuddet til Frelsesarmeens institusjon Elevator på kap. 430 post 71 foreslås avvirket. En reduksjon i overføringer til institusjoner basert på faglige vurderinger vil medføre en tilsvarende økning i bruken av soningsplasser i fengselsvesenet. Denne økningen må inngå i fengselsvesenets kapasitetsprognoser.*"(St.prp. nr. 1 (1996-1997) s.51, min kursivtekst).

- 5 David Robinson (1995). *The impact of Cognitive Skills Training on Post-Release Recidivism among Canadian Federal Offenders*. Research Division, Correctional Research and Development, Correctional Service of Canada. Denne undersøkelsen bygger på evaluering av et utvalg på 4072 lovbrøyttere. Alle har blitt testet og funnet passende for deltakelse i Cognitive Skills Training. 541 lovbrøyttere fikk likevel ikke tilbud om deltakelse, og utgjør dermed en kontrollgruppe i evalueringen. Av deltakerne i treningsprogrammet, var det 14,2% drop-out. Av totalutvalget, var to tredjedeler løslatt på undersøkelsestidspunktet. Av disse ble det foretatt et utvalg på 2125 lovbrøyttere, som hadde vært løslatt minst ett år. Av disse tilhørte 67,9% (1444) den gruppen som hadde fullført Cognitive Skills Training, 14,2% (302) tilhørte drop-out-gruppen, og 17,8% (379) representerte ventelistegruppen. Tilbakefall ble definert som brudd på prøveløslatelsesvilkår eller domfellelse for ny kriminalitet innen 1 år etter løslatelse.
- 6 Robert R. Ross & Elizabeth A. Fabiano (1985). *TIME TO THINK. A Cognitive Model of Delinquency Prevention and Offender Rehabilitation*. Sitat fra s. 4-5. Ottawa, Ontario: T3 Associates Training and Consulting Inc.
- 7 Frank J. Porporino (1995). *Intervention in corrections: Is "cognitive" programming an answer or just a passing fashion?* T3 Associates Training & Consulting Inc.
- 8 Frank J. Porporino (1995). *Intervention in corrections: Is "cognitive" programming an answer or just a passing fashion?* T3 Associates Training & Consulting Inc.
- 9 Maurice Godelier (1972). *Rationality and Irrationality in Economics*. Se også Erving Goffman (1967). *Anstalt og menneske* og Howard Becker (1963). *Outsiders. Studies in the sociology of deviance*.
- 10 Se bl.a. oppsummering av denne forskningen i Tungland, Smith-Solbakken og Claussen (1996). *Talent eller klient? Om unge stoffmisbrukeres kulturøkonomiske avhengighet*. Rapport RF-96/025, Rogaland Research.
- 11 David Robinson (1995). *The impact of Cognitive Skills Training on Post-Release Recidivism among Canadian Federal Offenders*. Research Division, Correctional Research and Development, Correctional Service of Canada.
- 12 Takk til Paul Leer Salvesen som satte meg på sporet av en sammenligning mellom "sjelsevner" og "kognitive ferdigheter".

Hans Jørgen Engbo
Statsfængslet i Jyderup
Danmark

Om behandling og anden fængselsservice ***Er individualpræventiv nyttetænkning autoritær og menneskefjendsk?***

Behandlingsmodellens grundlag

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

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

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

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

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

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

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

Menneskeretlig oprustning

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

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

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

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

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

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

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

Normalisering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Den nye behandlingsoptimisme

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

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

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

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

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

Krav til fængslets servicevirksomhed

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

Et humanistisk menneskesyn

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

Den enkelte vælger selv sine mål

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

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

“Serviceydelser” i stedet for “fangebehandling”

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

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

Normalisering som overordnet sigte

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

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

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

Glem recidivprocenterne

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

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

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

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

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

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

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

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

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

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

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

Frihedsberøvelsens intensitet

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

Efter min mening må frihedsberøvelsens intensitet afhænge af

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

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

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

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

Konklusion

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

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

Fodnoter

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

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

Peter Lindström &
Karin Svanberg
Polishögskolan, forskningsenheten
Sverige

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

Introduction

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

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

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

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

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

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

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

Restorative Justice and Communitarianism

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

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

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

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

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

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

Some Pitfalls with Restorative Justice

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

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

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

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

Restorative Justice in Sweden: A Research Project

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

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

Mediation Programs in Sweden

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

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

Table 1. Basic Descriptions of Mediation Programs in Sweden

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

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

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

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

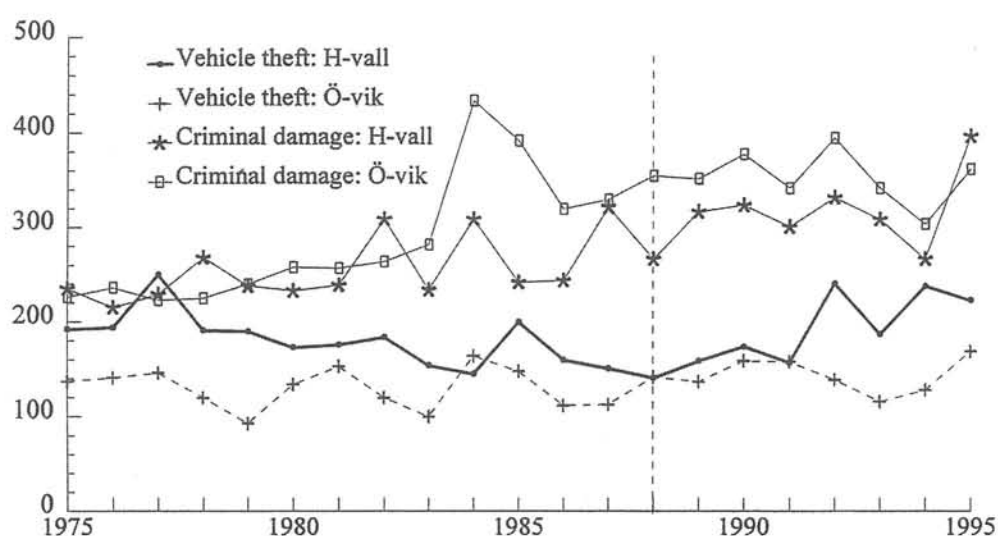


Figure 1. Police recorded crime trends in Hudiksvall (H-vall) and Örnsköldsvik (Ö-vik), 1975-1995. Reference line for 1987.

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

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

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

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

Mediation in Uppsala

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

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

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

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

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

Youth Violence in Uppsala: Mediation as problem-solving

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

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

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

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

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

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

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

Summary and Conclusion

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

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

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

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

Table 3. Possible Consequences of Victim-Offender Mediation

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

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

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

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

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

References

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

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

Europeiska influenser på nationellt polisarbete

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

Inledning

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

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

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

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

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

Polisarbetet i teorin

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

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

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

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

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

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

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

Säkerhetspolisiärt arbete

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

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

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

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

Figur 1. Principiell indelning av polisarbete

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

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

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

EU-projektet

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

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

Kompensatoriska åtgärder

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

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

1. Kontroll vid den yttre gränsen

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

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

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

2. Harmonisering av flyktingpolitiken

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

3. Fler dataregister

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

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

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

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

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

4. Europol

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

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

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

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

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

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

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

5. Kriminalunderrättelsetjänst- en polisiär hybrid?

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

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

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

Figur 2. Polisens faktiska arbetsuppgifter

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hotbilderna

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

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

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

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

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

Normalisering av det exceptionella?

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

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

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

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

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

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

Summering och slutdiskussion

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

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

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

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

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

Fotnoter

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

Litteratur

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

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

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

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

- Statewatch. *Monitoring the state and civil liberties in the UK and Europe.*
- Töllborg, Dennis (1991). *Undercover - Den svenska säkerhetspolisen och dess arbetsmetoder.* Göteborg.
- UD (1992). Maastricht-fördraget om Europeiska unionen - i korthet. *Fakta Europa.*
- UD:s handelsavdelning (1993). *Gränskontroller och gränsformaliteter i ett EG/EU-medlemskapsperspektiv. Rapport från en arbetsgrupp i regeringskansliet.*
- Ulrich, Stein. (1994). Internationalt politisamarbeid. *NTfK* nr 2./1994, s.161-182.
- Ulltin, Annika. (1996). Alla kommer att beröras av Schengenavtalet. *Svensk Polis* nr. 11 1996, s.22.
- Vangstad (1996). Minskad brottslighet - minskad integritet 1. *I Minskad brottslighet 1996*, s.71-74.
- Webber, Frances (1996). Crimes of arrival: Immigrants and asylum-seekers in the new Europe. *Statewatch publ.*
- Weber, Max (1975). *Makt og byråkrati.* 2. uppl. Oslo.
- Weichert, Thilo (1995). Eurosicherheit. I Gössner, Rolf (red.): *Mythos Sicherheit. Der Hilflose Schrei nach dem starken Staat*, s. 291-307. Baden-Baden.
- Weichert, Thilo (1996). A Sketch of an Entirely Different Europol. *Fortress Europe* ?no.46, August 1996, p.10-13.
- Witke, Thomas (1983). Terrorismusbekämpfung als rationale politische Entscheidung. Frankfurt am Main.

Anders Kassman
anders.kassman@phs.pi.se
Polishögskolan, forskningsshenheten
Sverige

Den svenska polisens hemliga telefonavlyssning i narkotikaärenden

Den 25 mars 1969 trädde den lag i kraft som polisen använder sig av vid hemlig telefonavlyssning under förundersökning av grovt narkotikabrott. Lagen var då tillfällig men permanentades senare.

Polisen får inte avlyssna vem som helst utan så får endast ske vid "skälig misstanke om grovt brott". Tillstånd söks i tingsrätten och kan ges för högst en månad. Därefter måste saken återigen tas upp i domstol på yrkande från undersökningsledare, vilken i praktiken är åklagaren.

Den hemliga telefonavlyssningen är ett grovt intrång i den misstänkta personliga integritet. För att kunna bevaka att tillämpningen av lagen blir restriktiv och för att ge möjlighet att följa utvecklingen på området har polisen infört den ordningen att varje ärende först skall anmälas för rikspolischefen innan det går till respektive åklagare. Gången är följande: Av någon anledning fattar polisen misstanke mot en viss person, de skriver ett PM som skickas till rikspolischefen. Denne godkänner graden av misstanke. PM:et går vidare till åklagare, som i sin tur tar upp fallet i tingsrätten. Domstolen ger tillstånd till högst en månads avlyssning. Tillståndet meddelas Televerket, som kopplar in apparaturen och slutligen lyssnar man (C-102-995/70)¹. Det är ytterst sällsynt att en begäran får avslag i endera instans. I de fall då detta skett är det oftast rikspolischefen som sagt nej. Under perioden 1984-93 fick endast 11 ansökningar av 2542 avslag och samtliga dessa avslag kom från rikspolischefen.

Varje år har rikspolisstyrelsen samlat in och sammanställt uppgifter om de aktuella fallen för en årlig redovisning till justitiedepartementet. Även detta sker för att bevaka hur lagen tillämpas. Redovisningarna innehåller personuppgifter om de som avlyssnats och är därför hemligstämplade. Jag har dock sökt och fått tillstånd att gå igenom materialet (RKP-187-4501/94).

Syftet med denna undersökning är att åstadkomma ett mått på polisens insatser mot den allra grövsta typen av narkotikabrottslighet. Enligt polisen själv torde avlyssningen vara väl lämpad, som Sveriges första rikspolischef Carl G Persson skriver i det första årets redovisning: "Självfallet bör telefonavlyssningen inte få användas annat än mot mycket allvarlig brottslighet och tillämpningen skall vara ytterst restriktiv"(s. 6 C-102-995/70)..

Variabler

Eftersom rps själva sammanställt vissa uppgifter i sina årsredovisningar fr o m 1984 och framåt har datainsamlingen skett i två steg. Från 1969-83 har jag själv kodat materialet. Fr o m 1984 och framåt har jag använt mig av det material som rps producerat. De variabler som finns medtagna är följande: Län där avlyssningen skett, antal misstänkta personer, antal abonnemang och antal dagar man lyssnat.

Studerade enheter och möjliga felkällor

Det är ibland svårt att avgöra vilka statistiska enheter som används vid inrapporteringen. Mitt syfte har varit att använda misstänkta personer per år som enhet. Detta har även rps tänkt sig när de samlat in materialet, vilket bl a framgår av de redovisningar man lämnat till justitiedepartementet. Det finns dock ett antal enheter som kan, och delvis har, förvirrat rps sammanställning: Misstänkta personer, ärenden, till rps inkomna formulär, tillstånd och abonnemang.

Misstänkta personer per år är som sagt den enhet rps själva avsett att använda. Här kan noteras att samma person då inte räknas två gånger under samma år, även om han avlyssnats fler än en gång. Detta är i praktiken inte något problem då så endast skett en eller två gånger under den av mig studerade tidsperioden, och då har uppehållen varit korta och avlyssningen har skett inom samma distrikt vilket gör det lätt att upptäcka.

Ärenden är den enhet som den spanande polisen arbetar efter vilket gör att de har svårt att frånga denna vid rapporteringen till rps. Ett ärende består i allmänhet av flera avlyssnade misstänkta personer som på olika vis hänger samman. Det kan t ex röra sig om gatulangare och leverantör, kurir och försäljare eller andra typer av narkotikarelaterade relationer. En annan vanlig typ av ärende innefattar två personer som har personliga relationer utöver de narkotikaanknutna; ofta bor de tillsammans för att de är gifta, sambor eller har andra typer av personliga band. Sådana ärenden har polisen en tendens att klumpa samman i rapporterna som en enda misstänkt person.

Formulären för inrapporteringen till rps har förändrats genom åren. 1969-72 fanns inga formulär alls utan rapporteringen skedde på fri hand vilket naturligtvis medförde att materialets utseende varierar från fall till fall.

1973 infördes en blankett som man behöll t o m 1982. Avsikten var att en blankett skulle fyllas i för varje avlyssnad misstänkt person. Olyckligtvis fanns två rader för misstänkt person vilket antagligen bidrog till inrapportering av två personer inom samma ärende på samma lapp, enligt ovan beskriven modell.

1983 byttes formuläret mot ett nytt som inte medgav inrapportering av två personer på samma lapp. Denna blankett gjorde det dock enklare att inrapportera antalet avlyssnade telefoner och abonnemang. Tidigare fylldes en blankett i per telefonnummer som avlyssnats. Efter förändringen kan flera nummer och abonnemang anges på samma blankett.

Samma år som det nya formuläret kom dubbleras antalet misstänkta personer enligt de siffror som rps inrapporterar till justitiedepartementet. Enligt de siffror jag fått fram är denna dramatiska förändring felaktig. Den troligaste förklaringen till felrapporteringen är att den person som tidigare sammanställt statistiken på rps helt enkelt räknat fel.

1987 kom en ny blankett som dock innehåller samma punkter, således torde inte bytet påverka den insamlade informationen. 1991 bytte blanketten återigen utseende men även denna gång var det endast just utseendet som förändrades.

Ett tillstånd att avlyssna en person räcker en månad sedan måste det förnyas. Detta tycks inte ställa till med några större problem. I de fall polisen vill utöka avlyssningen till att gälla flera

telefoner eller abonnemang tycks man dock vara nödgad att söka nytt tillstånd. Då ifylls också en ny blankett. En blankett per abonnemang. Detta gör att det ganska ofta finns flera ifyllda blanketter som gäller samma person under samma period men olika abonnemang eller teleanläggningar.

Slutligen är det svårt ibland att skilja mellan misstänkt avlyssnad person och abonnemangsinnehavare. Ett avlyssningstillstånd är knutet till en viss person. Tillståndet gäller oavsett vilken telefon han/hon använder eller vem som abonnerar den. Det är t ex ganska vanligt att abonnemanget står på frun eller mannen i huset och då tycks det vara svårt för den lyssnande polisen att veta vem som är misstänkt och vem man följdaktligen skall lyssna på, speciellt som den andre ofta också har diverse olagligheter för sig.

Vad mäter telefonavlyssningen?

Syftet som beskrevs ovan består av två led: Det första säger att vi försöker mäta polisens insatser. Det andra att insatserna skall vara riktade mot den grova brottsligheten. Stämmer dessa antaganden eller finns det någon grund för att betvivla dem?

Vi börjar med det första ledet. Avspeglar användandet av telefonavlyssningen polisens insatser? Många, bl a polisen själv menar nog att så inte är fallet. Den har i viss mån, t ex i rapporterna till justitiedepartementet, använt antal avlyssnade personer som en uppskattning av antalet brottslingar och inte ansett detta vara så beroende av hur mycket man själv satsat. Här använder vi måttet på motsatt vis.

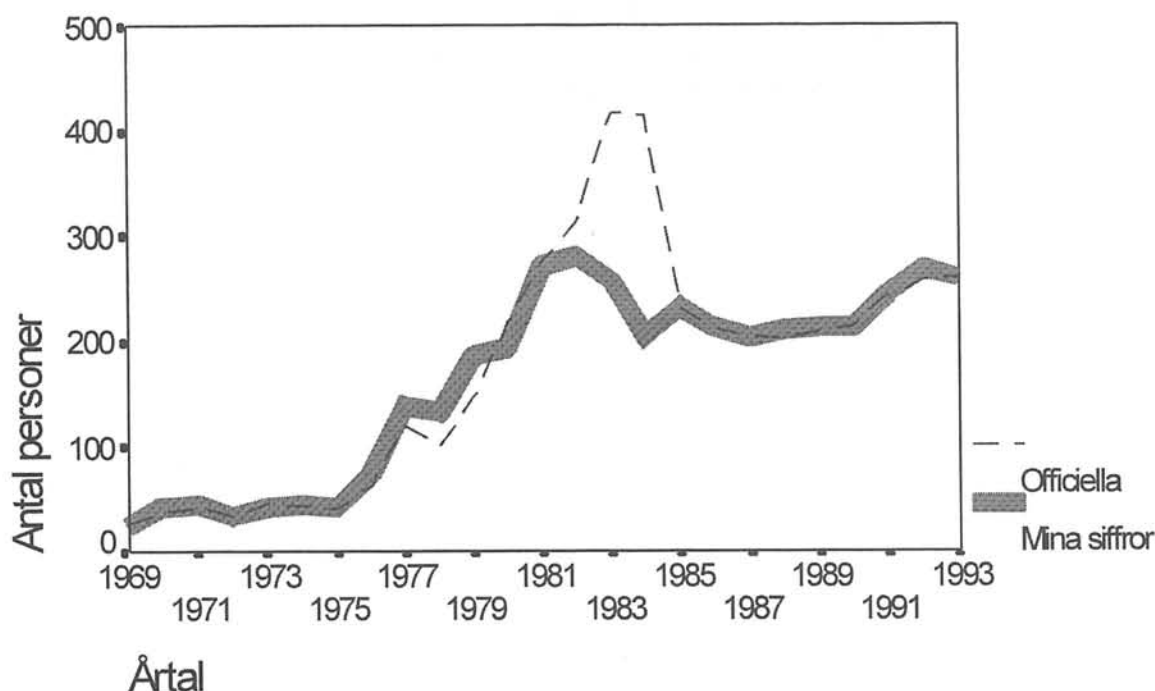
I viss mån är måttet säkert beroende av brottsligheten, åtminstone på det enkla viset att det ju måste finnas någon som sysslar med narkotika för att polisen skall ha någon att avlyssna. Men denna skaras storlek behöver inte alls stå i förhållande till insatserna. Det är polisen som bestämmer hur mycket som skall satsas på denna typ av brottslighet. Det finns hela tiden en "utredningsbalans" att välja ur, polisens jobb ligger i att välja ut de anmälningar som anses lämpliga för telefonavlyssning och sannolikt varierar denna benägenhet mer än själva "balansen". Eller omvänt torde det vara klart att telefonavlyssningen även, och kanske först och främst, styrs av faktorer som är tämligen oberoende av narkotikamarknaden. Som ett självskrivet exempel kan nämnas lagstiftningen. Fanns ingen lag som tillät telefonavlyssning skulle polisen inte syssla med sådan. Ett andra exempel på en yttre faktor som har påverkat användandet av den hemliga telefonavlyssningen är den omorganisering som genomfördes under andra hälften av 1970-talet. Omorganiseringen gjorde att den regionala narkotikapolisen fick betydligt större resurser i och med att länsnarkotikarotlarna infördes.

Det andra ledet säger att polisinsatserna skall vara riktade mot den grövre typen av brottslighet. Här vill jag främst hänvisa till polisens uttalade intentioner som bl a citerats ovan sammantaget med den stränga kontrollen av ärendena som ändå sker.

Antalet avlyssnade personer

De enda siffror som tidigare offentliggjorts över utvecklingen är en årlig sammanställning för hela landet över samtliga misstänkta personer som man fått tillstånd att avlyssna. Dessa siffror stämmer tämligen väl överens med mina utom för två år; 1983 och 1984 där de tidigare publicerade siffrorna är nästan dubbelt så höga.

Diagram 1. Årligt antal avlyssnade misstänkta personer. Officiella siffror och mina egna



I mitt material är antalet avlyssnade personer tämligen konstant till och med 1975. Därefter ökar antalet avlyssnade kraftigt till och med 1982. De två följande åren sjunker antalet något för att sedan sakta återigen öka något under följande tioårsperiod så att antalet 1993 endast ligger tio personer under 1982 års topp.

Linjen som de officiella siffrorna beskriver är liksom min tämligen låg och stabil fram till 1976 då antalet ökar. Denna ökning ligger något senare än min vilket under perioden fram till 1983 troligen kan förklaras med att mina siffror avser under året påbörjade avlyssningar medan rps troligen har räknat in de ärenden som pågått över årsskiftet till nästföljande år så att just dessa ärenden räknats in när de avslutats istället för när de påbörjats.

1983 är dock skillnaden så stor, drygt 200 avlyssnade personer, att det givit mig anledning att göra en extra kontroll i materialet. Jag kan endast finna tre möjliga förklaringar till den stora skillnaden mellan de två linjerna: Antingen har rps slarvat bort hälften av de rapporter som man haft vid sin egen summering till justitiedepartementet. Eller så har man räknat fel; antal avlyssnade abonnemang, alternativt antal ifyllda formulär, istället för misstänkta personer, är de två mest troliga kandidaterna de två kritiska åren. En tredje förklaring skulle vara att någon medvetet fingerat siffrorna uppåt i de tidigare redovisningarna eller i efterhand plockat bort vissa fall.

Antalet avlyssningsdagar och abonnemang

Eftersom jag är intresserad av att mäta vilken energi polisen satsat genom åren använder jag mig av ett mått som är känsligare och mer utslagsgivande än de tidigare publicerade siffrorna.

I diagram 2 och 3 nedan framgår hur många dagar man lyssnat varje år samt hur många abonnemang som avlyssnats. Med antalet dagar menas hur många dagar man lyssnat på en misstänkt person oavsett hur många abonnemang som avlyssnats. Har en person avlyssnats på

enbart sitt hemabonnemang i en månad blir summan 30 dagar. Har samma person även avlyssnats hos en vän, en sambo, på jobbet och kanske också på en offentlig automat som han brukar använda, blir summan fortfarande 30 dagar. Nästföljande serie avser att spegla denna utveckling; hur många ställen den misstänkta personen blivit avlyssnad på.

Diagram 2. Antal dagar per år avlyssning pågått

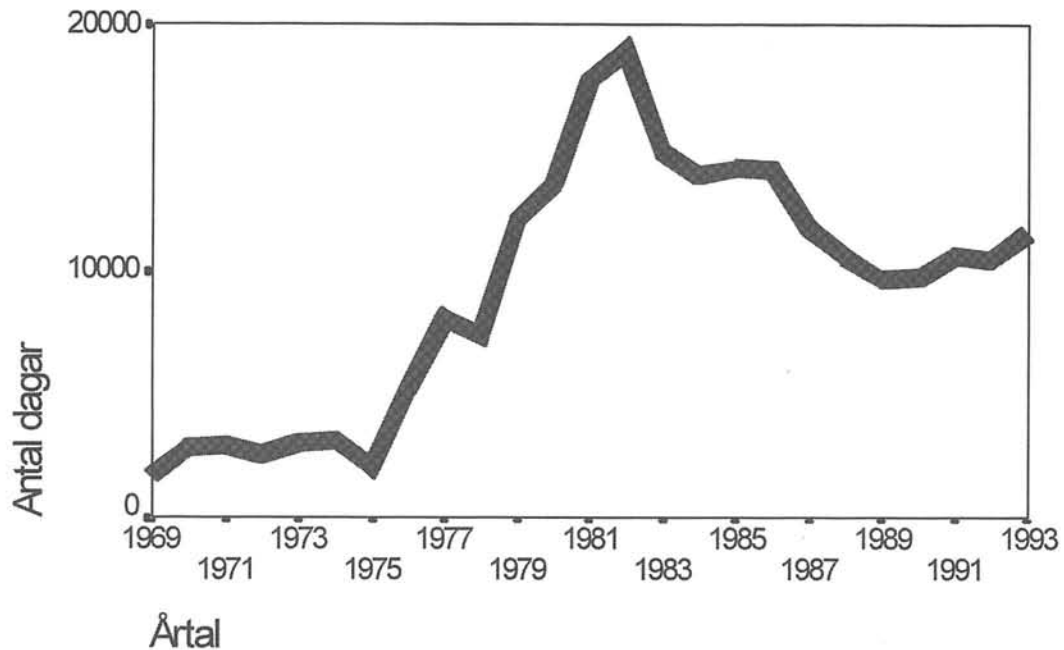
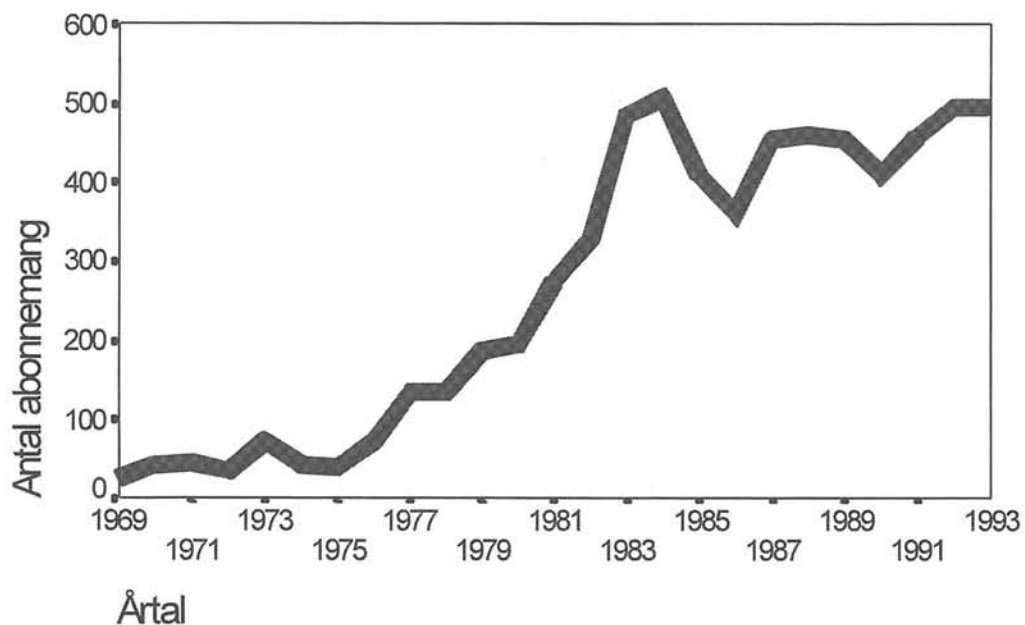


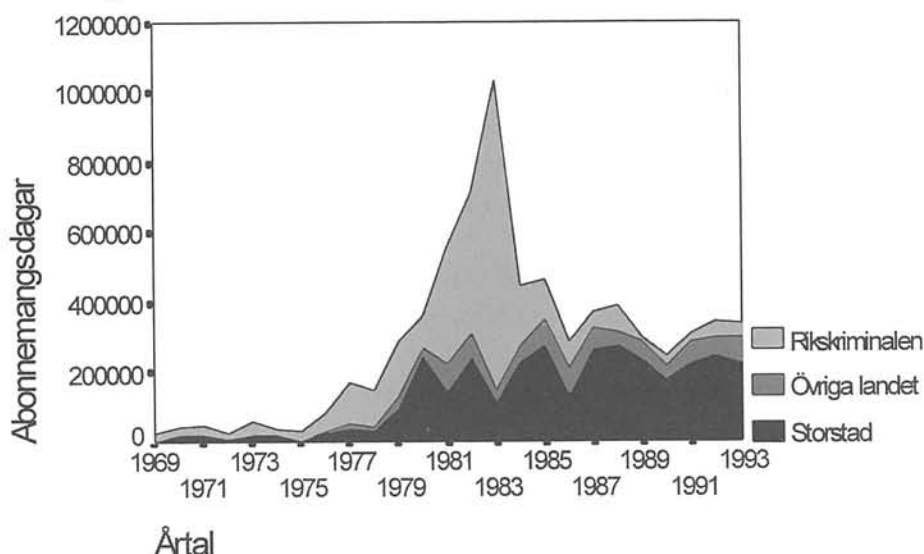
Diagram 3. Antal avlyssnade abonnemang



Som man kan se uppvisar dessa kurvor liknande mönster. För att få en ännu tydligare bild kan dessa två variabler multipliceras så vi får fram hur många "abonnemangsdagar" som avlyssningen skett. För att genomföra denna räkneövning är man dock tvungen att ta bort det

egna abonemanget som redan räknats in i summan av dagar. Teoretiskt visar kurvan då alltså den egentliga totala avlyssningstiden eftersom varje abonnemangs avlyssningstid på detta vis adderats. I praktiken stämmer dock inte kurvan riktigt då alla abonnemang inte avlyssnas under hela tiden. För att kompensera för detta har jag i en försiktigare variant helt enkelt delat antalet abonnemang med hälften. Jag vill här betona att det inte är nivån som är intressant i diagrammet utan kurvans svängningar. Toppen 1983 uppkommer tack vare de båda ingående kurvornas starka samvariation.

Diagram 4. Antal avlyssnade dagar gånger halverat antal abonnemang. Uppdelning mellan rikskriminalen, storstadslänen (Stockholms-, Göteborgs & Bohus- och Malmöhuslän) och övriga landet



Diagrammet är ett areadiagram vilket innebär att de olika areorna adderas till varandra. Den översta areans överkant ritas således den linje vi skulle få om vi summerade de olika enheternas insatser.

För det första ser vi i diagrammet en tydlig topp. Den har sin kulmen 1983 och sjunker sedan snabbt till 1986. Efter detta ligger kurvan kring en relativt stadig nivå på 30 000 abonnemangsdagar. Toppen är mycket kortvarig och det är så gott som enbart rikskriminalen som ensam står för hela ökningen. Samtidigt visar kurvan att rikskriminalens andel av den totala avlyssningen avtar. I början av 1980-talet övertas avlyssningen av de regionala rotlarna i våra stora städer. Bland dessa sker större delen av avlyssningen även fortsättningsvis i Stockholm.

Att rikskriminalen under ett enstaka år, 1983, själv står för en så pass stor del av avlyssningen är förvånande. Jag har därför undersökt materialet noggrannare för att finna eventuella felkodningar utan resultat. En annan tanke som avfärdats efter kontrollen var att man detta år spanat mot någon enstaka person som försökte undvika avlyssning genom att hela tiden byta abonnemang eller telefonapparat. Några tecken på detta går inte att spåra i materialet. Den största skillnaden detta år är att rikskriminalen avlyssnar ett ovanligt stort antal misstänkta personer, 131 stycken jämfört med 92 året före och endast 48 året efter, vilket sammantaget med att antalet abonnemang är stort ger den tydliga toppen.

Vi kan även i detta diagram konstatera en långsammare förskjutning av insatserna från rikskriminalen till de regionala styrkorna. Rikskriminalens aktion 1983 framstår här som deras

sista storsatsning. Ute i landet sammanfaller ökningen av avlyssningen ganska väl med inrättandet av länsrotlarna i slutet av 1970-talet. Det är nämligen först i och med att dessa börjar fungera som det finns resurser att avlyssna folk ute i landet. Efter 1983 avtar rikskriminalens andel av avlyssningen, deras andel övertas av stockholmspolisen som efter detta år står för större delen av den totala avlyssningen.

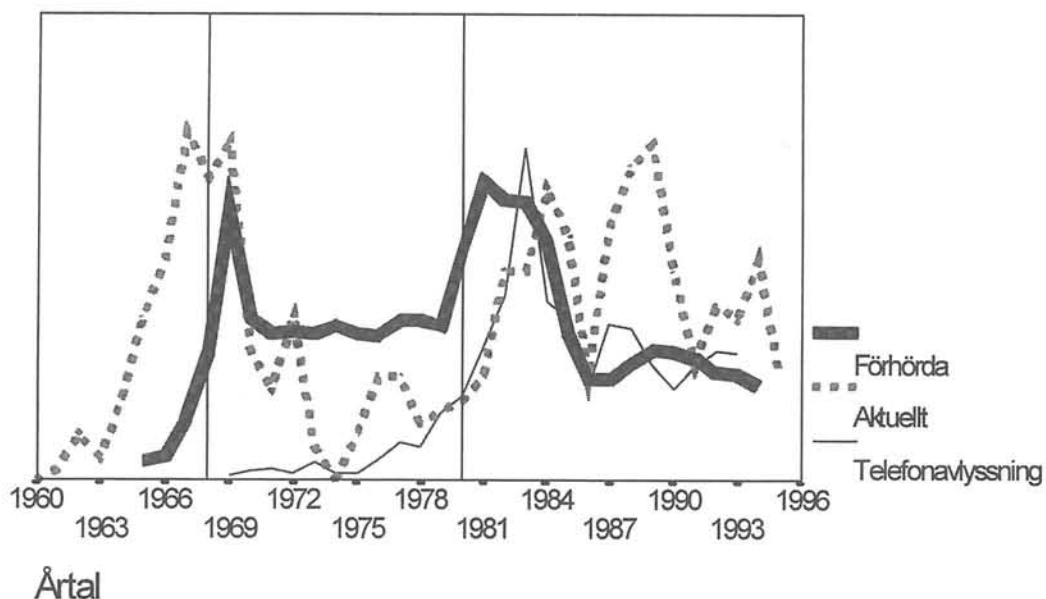
Slutsatser

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att polisen och framförallt rikskriminalen under en kort period kring 1983 ägnade betydande resurser åt en aktion mot den grova narkotikabrottligheten. Den mest sannolika förklaringen jag kan finna till detta är att rikskriminalen vid denna tid fick en ny chef, Tommy Lindström, som var starkt engagerad i att utveckla så kallade "okonventionella metoder". 1980 kom SPANARK-rapporten som förordade användandet av okonventionella metoder och där Lindström var sekreterare (bl a nämns kronvittnen, betalda informatörer, narkotikaköp i bevisssyfte och nya avlyssningsapparater). Man fick aldrig resurser att utveckla de okonventionella metoder man ville, men man tycks alltså ha använt de mest avancerade man hade till buds i långt större utsträckning än man tidigare gjort.

Samtidigt kan en mer långsiktig trend skönjas där avlyssningen mer och mer tas över av de regionala rotlarna vilket gör att nivån höjs och användningen permanentas.

Slutligen vill jag infoga denna statistik i en bild som återkommer från mina anföranden vid tidigare års NSfK seminarier (Sverige 1995 och Island 1996). Som synes stämmer kurvan väl överens med de tidigare visade serierna.

Diagram 5. Antal dagar med inslag i Aktuellt, antal förhörda personer och antal abonnemangsdagar²



Fotnoter

- 1 De beteckningar som anges i referenserna syftar på dokument i Sveriges riskpolisstyrelsens huvuddiarium.
- 2 För att åskådliggöra detta har jag multiplicerat eller dividerat kurvorna med olika tal. Förhörda/100, Aktuellt-inslag x 10 och abonnemangsdagar/2500.

Aarne Kinnunen
Delegationen för brottsförebyggande
Helsingfors
Finland

Narkotikapolitikens byggklossar

I den här inledningen skall jag skildra Finlands färska narkotikapolitiska strategi. Den narkotikapolitiska kommissionen, som arbetade ett år, har publicerat sitt betänkande denna vår (Huumausainestrategia 1997). Jag arbetade som sekreterare i kommissionen.

Narkotikapolitiska kommissionens uppdrag var vidsträckt. Det innehöll bland annat att uppskatta omfattningen av narkotikabruk och skador, att bedöma narkotikasituationens utveckling, att betrakta och evaluera narkotikapolitiska erfarenheter från olika länder samt att bedöma den finländska narkotikapolitikens resultat. Kommissionen hade som uppgift att formulera principer för samarbetet och arbetsfördelningen mellan involverade myndigheter. Därtill fick kommissionen till uppgift att framlägga principiella ställningstaganden och ett handlingsprogram för att bekämpa narkotikamissbruket och narkotikabrottsligheten samt uppskatta kostnaderna för sina förslag.

I följande skall jag presentera några centrala linjer och principer som kommissionen har fastställt. I kommissionens arbete verkade det vara mycket viktigt att fästa uppmärksamhet vid de signaler betänkandet ger till offentligheten. För att gå till sakens kärnpunkt, fanns det enligt min synpunkt tre centrala budskap, som var viktiga att förmedla till allmänheten.

1) Det första var, att man inte vill förmildra drogpolitiken. Straffrättsliga åtgärder måste fortfarande vara centrala och man vill utveckla polisens förundersökningsmetoder. Man ville inte ens diskutera möjligheter att legalisera droger eller möjligheten att tolerera marknader för milda droger genom att isolera dem från marknader för hårda droger.

2) Den andra viktiga punkten är att utöver de straffrättsliga åtgärderna ville man också effektivisera droginformation och upplysning samt vård och stödåtgärder. Man borde förstärka alla åtgärder för att förbättra riskgruppernas möjligheter till integrering i samhället. Detta innehåller också sådana åtgärder som man kallar harm reduction åtgärder liksom ökad användning av substitutionsbehandling och förebyggande av epidemier med rådgivning och möjligtvis också genom tillgången till sterila sprutor och nålar.

Med de här två viktiga punkterna kan man säga att den finska drogpolitiken följer samma linjer som Norge och Sverige. Kanske en viktig skillnad är, att man har velat hålla retoriken i drogpolitiken modest. Man har försökt att undvika drogpolitikens politisering. Det är betydelsefullt att fästa uppmärksamhet på det, att kommissionens medlemmar var valda från sex centrala ministerier och sakkunniga som arbetar kring narkotikafrågorna. Således var medlemmarna inte partipolitiskt valda. Vanligtvis har politikerna stor betydelse när man skriver nationella strategier i olika länder (se t.ex. Skretting 1997).

3) Den tredje viktiga signalen var, att enligt kommissionens uppfattning är drogsituationen i Finland allvarlig och det finns oroväckande tendenser. Med det här har kommissionen sig-

nalerat, att den förhåller sig allvarligt till sin uppgift. Dessutom var det nödvändigt att framställa varför det fanns krav på att just nu framföra en nationell strategi. En sådan strategi har inte övervägts sen år 1969 i narkotikakommitténs betänkande (Huumausainekomitean mietintö 1969). Nya droger på marknaden, den försämrade drog- och kriminalitetssituationen i Tallinn och St Petersburg, grovheten i drogkriminaliteten och ökningen i intravenöst drogbruk nämns som de allvarligaste hoten. Relativt svala forskningsbaserade beskrivningar i första utkastet av betänkandet blev mera och mera alarmerande under arbetets gång. Samtidigt har man dock försökt att hålla i minnet, att de allmännaste rusmedlen som också förorsakar de största skadorna är fortfarande alkohol, läkemedel och tobak.

När man planerar drogstrategi är det viktigt att fastställa målsättningar för verksamheten. Vad är det man strävar till? Enligt min synpunkt kan man urskilja tre olika utgångspunkter. Målsättningen kan vara absolut, realistisk eller överambitiös. När målsättningen är absolut, strävar man efter en accepterad situation som man värderar. Ett drogfritt samhälle, som man har fastställt som ett officiellt mål i Sverige och Norge, är en sådan absolut målsättning. Man kan dock säga, att ett drogfritt samhälle kan bedömas som en orealistisk idé i västerländsk demokrati. Enligt svenska och norska dokument accepterades det inte att narkotikan integreras i samhället och det går att sträva efter ett samhälle där narkotikabruket inte existerar (se t.ex. Narkotikapolitik 1993; Stortingsmelding 1997). Ett drogfritt samhälle föreslogs av polisen också i den finska kommissionen, men förslaget accepterades inte.

Drogpolitikens målsättning kan också vara realistisk. Det här kan betyda att ambitionerna är t.ex. att avstyra förlämnandet av drogbruket. Ambitionen kan också vara mera specifik, liksom förhindrandet av ungdomens drogexperiment.

Drogpolitikens målsättning kan också vara överambitiös. Man tror på att man har väsentliga möjligheter att påverka drogsituationen och ändra attityder. Man tänker att det är möjligt att förminska drogbruket i ett visst mått. T.ex. i USA har man gjort drogstrategier där man har deklarerat, att man strävar efter att förminska drogbruket 20% inom fem år, eller förminska sporadisk kokainbruk 40% och så vidare (National Drug Control Strategy, 1991). Enligt min uppfattning är sådana exakta målsättningar obekväma redan på grund av den orsaken att mätningen av fenomenen är svår, förutom att tala om att det inte finns sådana medel tillbuds i samhället med vilka man kan så effektivt påverka målgrupperna. Det verkar att vara så, att antal drogbrukare ofta stiger eller minskar oberoende av de åtgärder samhället har vidtagit. Politiskt kan dock sådana målsättningar ge en bra bild. Dom kan också vara användbara på andra livsområden. Till exempel i Finland har man använt sådana exakta mål i strategier för förhindrandet av självmord eller trafikolyckor.

Så hur har den finska narkotikapolitiska kommissionen utformat målsättningen? Enligt kommissionens uppfattning:

Målet för narkotikapolitiken är att förebygga bruk och spridning av narkotika så att de ekonomiska, sociala och individuella problem och kostnader som förorsakas av bruk och bekämpning av narkotika blir så små som möjligt.

Och sen fortsätter kommissionen:

I den nuvarande situationen främjes detta mål bäst med hjälp av en restriktiv narkotikapolitik som omfattar förbud mot att pröva och att använda narkotika.

Kommissionen ändrade och omformulerade de här satserna otaliga gånger under arbetets gång. Resultatet är en kompromiss där varje ord är värd guld. Enligt min synpunkt kan man kalla de här nuvarande målsättningarna realistiska. Man säger uttryckligen att drogkontrollen förorsakar sådana kostnader, som borde förminskas. Den här målsättningen ligger på samma nivå som målsättningen att minimera de skador och kostnader drogbruket förorsakar. Det här är en politiskt sensitiv fråga. Om man har fastställt ett narkotikafritt samhälle som målsättning, har man inte sett det nödvändigt att granska drogkontrollens kostnader. Man bör sträva efter ett narkotikafritt samhälle med alla lämpliga medel.

Enligt min uppfattning har den finska kommissionen lyckats i sina målsättningar att hålla i sär drogpolitikens målsättningar och medel. I de nordiska länderna har man sett den restriktiva narkotikapolitiken som ett bra medel för att uppnå drogpolitikens mål. Det är dock viktigt att uppmärksamma, att den restriktiva drogpolitiken är uttryckligen ett medel i den nuvarande situationen i dag. I en annan tid och annan situation kan medlen förändras. Man kan dock fråga om restriktiv politik är en bra term för att beskriva vår politik. Finland för också en restriktiv alkoholpolitik, men alkohol och droger har totalt olika ställningar i samhället. Skulle vi vara ärliga, skulle vi tala om en förbudspolitik, vad gäller droger.

Inom området vård och stödåtgärder föreslår kommissionen en översyn av vårdorganisationen, ett system för kostnadsutjämning mellan kommuner, ökad användning av substitutionsbehandling, ökad användning av barnskyddslagen för att hjälpa unga rusmedelsmissbrukare, utvecklande av det narkotikaförebyggande arbetet i fängelserna och förebyggande av spridning av smittsamma sjukdomar. Man föreslår också åtgärder för att förbättra myndigheternas samarbete då det gäller vårdhänvisning och service för utslagna missbrukare.

Problemet är dock att statliga pengar inte har reserverats för dessa funktioner. Saken har delegerats till kommunerna, som har svårigheter med sina budgeter. Det återstår att se, hur ovan framförda målsättningar kommer att förverkligas i praktiken och inom vilken tid.

Kommissionen producerade en avsevärd mängd utredningar om narkotikasituationen i Finland. De här utredningarna ingår som en bilaga i betänkandet. Dessutom fastställde kommissionen en förteckning på frågor inom drogområdet som borde undersökas. Listan är dock inte ett drogpolitiskt forskningsprogram. Den saknar prioriteringar. Dessutom visar förteckningen att det finns en stor mängd frågor vi saknar information om.

Källor

- Folkhälsoinstitutet 1993:3. *Narkotikapolitik. De svenska erfarenheterna*. Stockholm.
- Narkotikakommissionen (1969). *Huumausainekomitean mietintö*. Komiteanmietintö 1969: B 53. (Narkotikakommissionens betänkande. Kommittébetänkande 1969: B 53). Helsinki.
- Skretting Astrid(1997). *On Writing a White Paper on Drug Policy*. Paper to be presented at the 23rd Annual Alcohol Epidemiology Symposium. Reykjavik, Iceland, June 2-6, 1997.
- Social- och hälsovårdsministeriet (1997). *Huumausainestrategia 1997. Huumausainepoliittisen toimikunnan mietintö*. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Komiteamietintö 1997:10. (Narkotikastrategin 1997. Narkotikapolitiska kommissionens betänkande. Social- och hälsovårdsministeriet. Kommittébetänkande 1997:10). Helsinki.
- Social- og helsedepartementet (1997). *Narkotikapolitikken*. Stortingsmelding nr 16 (1996-1997). Oslo.
- The White House (1991). *National Drug Control Strategy*.

Tarja Kauppila
Kauppila@messi.uku.fi
Institutionen för socialvetenskaper
Kuopio Universitet
Finland

Finska fångarnas välfärdsproblematik: Livet “under nageln“?

Hur ser de finska fängelsefångarna - allt som allt 259 män som intervjuades för undersökningen - på trygghet och otrygghet? Ofta tycker vi att de är människor som riskerar trygghet bland s.k. ordentliga medborgare! Som en samhällelig minoritet i en nordisk välfärdsstat kan de ha intressanta synpunkter om saken. Enligt en av de fångarna kan otrygghet - som svårigaste - kännas som “livet under nageln”, vilket låter som en särskilt trång och påtryckande livssituation för vem som helst. I artikeln presenteras preliminära resultat av en undersökning som behandlar fångarnas trygghet, otrygghet och coping-metoder, deras utvägar ur problematiska livssituationer.

Professionellt intresse för fångarnas liv

Enligt resultaten av vårt pro gradu arbete “Sosiaalityön ammattikuva työtehtävien osalta vankilassa” (Kuittinen & Rönkä 1991) tyckte fångarna att det fästas alldeles för litet uppmärksamhet vid socialt arbete i fängelset. Men fast de var kritiska, framhävde de också det sociale arbetets viktiga betydelse i fängelset och satte stora hopp på att man borde försöka utveckla arbetet enligt fångarnas riktiga behov (Kuittinen & Rönkä 1991, 67-70) Vad är då dessa riktiga behov?

Sedan jag började jobba som socialarbetare vid Kuopio länsfängelse år 1992, har jag försökt ta reda på också i praktiken hur fångarna lever, hur de upplever livet i fängelse eller utanför det, eller vad de anser vara viktigt i livet. Speciellt har jag velat titta på, om det finns någon begriplig roll för socialt arbete, eller överhuvudtaget för socialpolitik i deras liv. Jag lyssnade på fångarnas fram- och motgångar och blev mer intresserad av, hur deras livssituation ser ut som helhet, vad som är typiskt för den i allmänhet.

Många finska utredningar (Kuivajärvi 1988, Karvonen & Mohell 1990, Mellais 1991) och forskningsrapporter (Lehmikoski 1989, Järvinen 1988 och 1989, Joukamaa 1991, Kuivajärvi 1992, Kääriäinen 1994, Iivari 1996) ger en ganska dyster bild av fångarnas livssituation. Det ses vara många drags av marginalisering bland dom, men vi vet inte så mycket om det, hur allmänna vissa problem är där. Viljan att skaffa generaliserande kunskap om de manliga finska fängelsefångarnas välfärd eller brist på den, och viljan att undersöka deras coping-metoder, var en startpunkt för den här undersökningen.

Om trygghet som behov

Trygghet och otrygghet är de mest centrala begreppen i undersökningen. De observeras från en socialpolitisk synpunkt kombinerad med begreppet välfärd. Som utgångspunkt är tanken om välfärd som ett viktigt - och som vi alla vet, krävande och idealistiskt - mål för socialpoli-

tik, och trygghet som en betydande del av välfärd (Jämför t.ex. Riihinen 1979, Raitasalo 1995, Raunio 1995). Otrygghet definieras här enkelt och "negativt": det är brist på trygghet. Närmare sagt det är en upplevelse att egna medel inte räcker att klara av det som kommer fram i livet. Livet kan aldrig vara fullständigt tryggt, men det är viktigt hur man kan klara av (coping) osäkerhet eller problematiska situationer i allmänhet (t.ex. Suhonen & Suhonen 1973, 2-7; Niemelä 1991, 8-9, Niemelä et al. 1994, 15; Lahikainen & Kraav & Kirmanen & Maijala 1995, 52).

Förbindelsen mellan välfärd och trygghet kan uttryckas så här: Otrygghet förekommer om det finns hot om att välfärden kommer att försämrats, ta slut eller stoppar att öka. Välfärd beror på tillfredsställelse av människornas grundbehov. Individerna mår alltså bra om hon/han kan tillfredsställa sina materiella och mentala behov. Otrygghet kan förekomma i en situation där något av grundbehoven riskerar att inte bli tillfrädställt, och man har inte heller några medel att klara av hoten (Suhonen & Suhonen 1973, 3-5; Riihinen 1979, 819; Niemelä 1991, 8-9). Enligt Riihinen (1979, 820) kan trygghet som behov inte rakt placeras i Maslows (1970) eller Alderfers (1969) behovshierarkier. I stället är det fråga om en synpunkt eller variabel som går igenom de andra behovskategorierna. Förutom som behov kan trygghet också betraktas som ett centralt värde och rätt (Niemelä 1991, 8-11). De där synpunkterna är också med i undersökningen.

Trygghet och otrygghet kan betraktas utifrån den objektiva livssituationen, utifrån hur de subjektivt upplever sin situation eller relationen mellan dem (Niemelä & Kraav 1995, 13; Niemelä (m.fl.) 1997, 15; jämför Suhonen & Suhonen 1973, 2-5). I undersökningen beskrivas fångarnas otrygghet på alla onämnde tre nivåer och också utifrån tre synpunkter: hur deras sociala förhållanden har varit före fängelset, hur de är nu när de är i fängelse och hur de kanske kommer att vara när de blir fria. Den största delen i undersökningen kommer att bestå av fångarnas subjektiva åsikter, men också deras objektiva livssituation tas hänsyn till och relationen mellan de objektiva och subjektiva dimensionerna observeras.

Några ord om metoder och undersökningspopulationen

Frågorna i undersökningen var mest strukturerade och baserade sig huvudsakligen på undersökningsprojektet av otrygghet som gjordes bland s.k. civilbefolkningen (jämför med undersökningsblankett i Niemelä (red.) 1991). I detta projekt användes också kvantitativa metoder för att samla data bl.a. från närliggande områden, Tavastehus-, Kuopio- och Vasalän, och projektet genomfördes nära i tid mellan åren 1991-1994 med den nu beskrivna undersökningen. Därför är det möjligt att jämföra några svar mellan fångarna och civilpopulationen.

Populationen bestod av manliga fängelsefångar från Tavastehus-, Kuopio- eller Vasalän som avtjänade sitt straff från september till oktober år 1993 på slutet anstalt: Länsfängelset i Tavastehus, Kuopio eller Vasa eller i centralfängelset i Riihimäki, Sukeva eller Pelso. Enligt Justitieministeriet (Vankitiedot 1.10.93) var antalet 533 (antalet manliga fängelsefångar på slutna anstalter 1.10.93 i hela landet var 1966). I undersökningen deltog 259 fångar (81%) av 320 slumpmässigt urvalda fångar från fängelsernas fångkortsregister. Fångarna fick ett undersökningsfrågeformular på 31 sidor ungefär fem dagar före intervjun för att besvara frågorna. Bara ett tiotal fångar besvarade formularet själva och ville inte ta del i intervjun. Under intervjun gjorde forskaren eller hennes assistent anteckningar om fångarnas svar.

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

50% (f=130) av undersökningspopulationen kom från Tavastelän, 32% (f=84) från Kuopiolän och 17% (f=45) från Vasalän. De motsvarande siffrorna för den totala fångpopulation (N=533) var Tavastelän 60%, Kuopiolän 25% och Vasalän 16% (Vankitiedot 1.10.93). Antalet fångar från Kuopiolän var större och antalet fångar från Tavastehuslän var mindre jämfört med den totala populationen av fångar. Urvalet av fångar i undersökningen baserar sig på mängden av fångarna under forskningstiden som var två månader, och den totala population baserar sig på antalet fångar under en dag (1.10.93). Skillnaderna beror delvis både på slumpen och det faktumet att bortfall var lite större bland fångarna från Tavastehuslän än de andra.

Den yngsta av fångarna var 19 år och den äldsta var 73 år (M=33,4 år; SD=9,1 år). 16% av fångarna var i ålderna mellan 18 och 24 år (andel i population 20%); den största delen, 44% var mellan 25 och 34 år (andel i population 41%); 28% mellan 35 och 44 år (andel i population 27%); 10% mellan 45 och 54 år (andel i population också 10%); och bara 2% av fångarna var 55 år eller äldre (andel i population också 2%). Det var lite mera fångar i åldern 25-34 år och lite mindre fångar i åldern 18-24 år, med i undersökningen jämfört med den totala populationen, men skillnaderna är inte stora.

Fångarnas huvudbrott var rån 10%/antalet i population 12%, annat egendomsbrott 29%/andel i population 30%, våldtäkt 35%/andel i population 33%, trafikbrott (innehåller trafikfylleri) 18%/andel i population 15% (och annat med 9%/andel i population 10%). Siffrorna avviker litet från totala populationen.

Tabell 1. "Vilka sakerna tycker du att hör till ett tryggt liv?"

Sakerna	%	(N)
människokontakter	91	(228)
ekonomi	66	(165)
bostad, hem	50	(125)
hälsa	50	(124)
arbete	39	(97)
frihet	19	(48)
kärlek	14	(35)
världsfred	14	(30)
värdena som betonar trygghet	10	(26)
"allt i ordningen"	10	(26)
rättvist samhälle	6	(14)
fritid, hobbyer	5	(13)
* någon annan sak	6	(16)

Antalet fångar som angett alternativet (N=250=100%)

*) t.e.x. berusningsmedel, bil, vapen, fängelse

Det trygga livet med fångarnas ögon

I undersökningen frågades fångarna vilka saker som ingår i ett tryggt liv. Det fanns inga färdiga svarsalternativ. Som det framgår av tabell 1, tyckte nästan alla (91%) av dom 250 fångarna som besvarade frågan, att människokontakter tillhör ett tryggt liv. Ungefär hälften av fångarna nämnde familjen eller speciellt maken och barn, och var femte av fångarna nämnde vänner tillhörande ett tryggt liv. Tvåtedjedelar av fångarna angav ekonomisk utkomst som en del av tryggt liv. Hälften av fångarna sade, att bostad/hem hör till trygghet.

Lika många tyckte att hälsa är viktigt. Antalet fångar som angav arbetet (39%) var litet mindre. Ungefär var femte angav friheten.

En trygg närmiljö angav 12% av svarar, i den ingick att det skulle inte förekomma våld eller inte heller föroreningar i närmiljön. Var tionde av svarar angav värden, som skapar trygghet och som har att göra med moral, t.ex. frälsning och evigt liv, ärlighet, pålitlighet och ansvar. Lika många tyckte, att livet är tryggt när alla sakerna är i ordningen (Tabell 1).

Alla av de mest frekvent rapporterade alternativen tillhör människans grundbehov (jämför t.ex. Maslow 1970) och har att göra med begreppet "social trygghet" (jämför t.ex. Väisänen 1995, 37). Det visade sig att i allmänhet sociala dimensioner - bl.a. människokontakter, arbete, kärlek - är centrala, när man diskuterar om trygghet. Trygghet är inte bara något som gäller just mig själv eller inte bara något materiellt heller. Det visade sig också att det trygga livet bestod oftare av saker vilka både var så att säga i ordningen och hörde mest till svararnas närmiljö heller än sakerna vilka var längre borta, som handlade om t.ex. hela samhället eller hela världen. Allt som allt trygghet som behov, värde och rätt - med "rättvis samhälle" - kom fram i fångarnas svar.

Vad innehåller begreppet "otrygghet" enligt fångarna

I undersökningen frågades fångarna också, vad begreppet "otrygghet" betyder. Allt som allt 95% av fångarna svarade på frågan, vilket var en hög andel jämfört t.ex. med undersökningen där 40% av civilmänniskorna svarade på samma fråga (Väisänen 1995, 118). I detta fall fanns det inga färdiga svarsalternativ heller. Det framgår av tabell 2, att de flesta fångar tyckte att otrygghet handlar om eller har att göra med svårigheter med människokontakter, 30% av fångarna angav detta svar. Lika många tyckte att svårigheterna med hälsan hör till otrygghet. En fjärdedel av svararna förknippade svårigheter med ekonomin med otrygghet. Nästan lika ofta nämndes svårigheter med boendet (23% av svararna) och osäkerhet, ovisshet om framtiden (22% av svararna). Ungefär var femte av fångarna nämnde rädslan. Det var också några, som tyckte att otrygghet innehåller hat (f=9), hot (f=8) eller hjälplöshet (f=5).

Var nionde av fångarna tyckte att otrygghet är någotslags brist om fästpunkten i livet: man inte tillhör något, eller har inte några mål i sitt liv. Dom visste inte, vem som de är, varifrån de kommer eller vart de är på väg. De sade t.ex.: "Tuntuu ettei kuulu mihinkään, on vähän hakoteillä koko ajan. Huono-olo, ahdistunut ja masentunut" [Det känns att man inte tillhör någonstans, som man hela tiden går i vilse, mår illa, har ångest och är deprimerad (T.K.)]. I allmänhet innehöll deras svar saker som hade att göra med svårigheter för att hitta utvägar ur problematiska livssituationer, problem med otrygghet kombinerad med coping-metoder.

Det var också en niondedel av fångarna, som sade att otrygghet betyder en situation när man blir utslagen ut ur samhället. Dom sade t.ex.: "Yrittää mitä vaan, kaikki tiet nousee pystyyn. Jos sanoo että on ollut linnassa, ei saa asuntoa tai työtä. Masentuneisuutta, halua vetäytyä yksinäisyyteen." [Vad man än försöker blir det stop överallt. Om man säger att man ha varit på fängelse, får man inte bostad eller arbete. Deprivation, viljan att dra sig undan till ensamheten. (T.K.)] Och: "Niinku kynnen alla ois (= on painuttava yksinäisyyteen ja oltava hiljoo voan)." [Så som man vore under nageln; man måste dra sig undan till ensamheten och bara vara tyst (T.K.)]. Bristen på tillfredsställelse av grundbehov förorsakar det att man blir utslagen ut ur samhället, och att man inte ens vill eller orkar ta del i vardagliga normala aktiviteter. Kanske det här är en "ond cirkel" vars början och slut är svårt att hitta?

Tabell 2. "Vad tycker du att otrygghet är? (Berätta om det med några ord)"

Sakerna:	%	(N)
svårigheter med människokontakter	31	76
svårigheter med hälsan	30	74
svårigheter med ekonomin	25	62
svårigheter med boendet	23	56
osäkerhet, ovisshet om framtiden	22	54
rädslan	19	46
svårigheter med arbetet	15	38
svårigheter med närmiljön	11	28
brist på fästpunkten i livet	11	26
att blir utslagen ur samhället	8	19
att förlora friheten	7	18
ängslan om världssituation	5	13
brist på sakerna som skapar trygghet	5	11
*någon annan sak	21	51

Antalet fångar som angett alternativet (N=247=100%)

*) t.ex. bekymmer, hat, hot; i allmänhet sakerna lämnad outrädda i livet; hjälplöshet, kraftlöshet.

Till slut - och början...

Enligt den här pilotundersökningen om finska fångarnas synpunkter var trygghet och otrygghet relativt lätta att kombinera med människornas grundbehov eller med brist på dem. Till exempel trygghet förutsätter människokontakter - svårigheter med dem förorsakar föregelse, bl.a. erfarenheter av otrygghet. Det är möjligt att tolka resultaten på så sätt att det i själva verket är mera allmänt bland fångar att definiera otrygghet som brist på sakerna som skapar trygghet än det rakt visas i tabell 2 där bara 5% av fångarna definierade otrygghet just på dessa ord.

Det är viktigt att observera, att enligt dessa resultat förknippas osäkerhet, ovisshet och rädslan med otryggheten speciellt via den problematik, hur man kan försäkra sig det att tillfredsställelse av grundbehov kan fortsätta. Det räcker inte för välfärden om sakerna är bra just nu, man måste veta något om, hur det kommer att vara i framtiden. Bland fångarna är det frågan om, vad som händer när det är t.ex. dags att gå till något annat fängelse, eller slutligen lämna fängelset, försöka leva sitt liv i friheten.

Fångarnas synpunkter om otrygghet var mer varierande jämfört med deras synpunkter om trygghet. Uppfattningarna om det trygga livet var närmare varandra, bestod mera av sådana dimensioner som var ganska allmänna än uppfattningarna av otrygghet. Svaren på otrygghet däremot bestod av mera personliga dimensioner, de återspeglade fångarnas egna bakgrund och livserfarenheter - så som deras svårigheter att hitta utvägar från problematiska livssituationer. När man försöker att förebygga, lindra och eliminera otrygghet bland fångarna, måste man kunna skapa ganska många olika eller i alla fall så flexibla hjälpningsmöjligheter som möjligt för att tillfredsställa klienternas olika, personliga livssituationer och behov.

Dessa resultaten har väckt ännu mera nyfikenhet på följande närliggande fråga: Hur placerar sig trygghet generellt bland fångens värdepreferenser, är trygghet viktigt för dem i allmänhet? Eller finns det några speciella delar i livet där det förekommer mera svårigheter än i andra delar? Nu visade det sig att fångarna inte nämnde t.ex. utbildningen när de definierade trygghet och otrygghet. Varför? Till sist vill jag påpeka att det här är bara början till mer krävande arbeten om trygghet och otrygghet.

Litteratur

- Alderfer, C.P. (1969). An Empirical Test of a New Theory of Human needs. *Organizational Behaviour and Human Performance*, 4.
- Iivari, J. (1996). Osattomuudesta rangaistavaksi. Nuorista rikoksentehtävistä nuoruuden alakulttuuriteorian valossa. *Vankeinhoidon koulutuskeskuksen julkaisuja 2/1996*. Helsinki: Edita.
- Joukamaa, M. (1991). Suomalaisten vankien terveys. Kansanterveystieteen julkaisuja M107/91. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Järvinen, S. (1988). Pilveä, puntteja ja päiväunta. Nuorisovangin selviytymisstrategia. *Vankeinhoidon koulutuskeskuksen julkaisuja 6/1988*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Järvinen, S. (1989). Tukiasunto vapautuneen vangin jälkihuoltona. Tutkimus Katulähetysliiton tukiasunto-toiminnasta: valituksi tuleminen, asuminen, pois joutuminen. *Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 96*. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Karvonen, M. & Mohell, U. (1990). Vankien koulutus- ja työtausta. *Oikeusministeriön vankeinhoito-osaston julkaisuja 3/1990*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Kuittinen, T. & Rönkä, T. (1991). *Sosiaalityön ammattikuva työtehtävien osalta vankilassa*. Pro gradu -tutkielma. Kuopion yliopisto, sosiaalitieteiden laitos.
- Kuivajärvi, K. (1988). Nuorten vankien erityistarpeet. Vankiloiden ja Kriminaalihuoltoyhdistyksen henkilöstölle tehdyn kyselyn tuloksia. *Oikeusministeriön vankeinhoito-osaston selvitteitä 1/19 88*. Helsinki: VAPK.
- Kuivajärvi, K. (1992). Sakoista vankilaan. Tutkimus sakkovangeista ja muutorangaistusjärjestelmästä. *Oikeusministeriön vankeinhoito-osaston julkaisuja 1/199 2*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Kääriäinen, J. (1994). Seikkailijasta pummiksi. *Vankeinhoidon koulutuskeskuksen julkaisuja 1/1994*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Lahikainen, A. R., Kraav, I., Kirmanen, T. & Majjala, L. (1995). Lasten turvattomuus Suomessa ja Virossa. 5-12-vuotiaiden lasten huoltien ja pelkojen vertaileva tutkimus. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 25. Kuopio.
- Lehmikoski, T. (1989). Vallattomat vangit. Useampikertaisten omaisuusrikollisten haastattelututkimus Helsingin keskusvankilassa. Helsinki: Valtion painatuskeskus. (Ilmestynyt myös Vankeinhoidon koulutuskeskuksen julkaisusarjassa: julkais uja 5/1988.)
- Maslow, A. (1970). *Motivation and personality*. 3. painos. New York: Jarper and Row.
- Mellais, M. (1991). Vapautuvien vankien ylivelkaantuminen. Kartoitus velkaantumisesta ja sen selvittämismahdollisuuksista. Sosiaali- ja terveysministeriön kehittämisosaston selvityksiä 1991: 3. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Niemelä, P. (1991). Väestön turvattomuus- ja elämänhallintatutkimuksen käytännölliset ja teoreettiset lähtökohdat. Teoksessa Niemelä, P. (toim.) 1991 Turvattomuus, sen syyt ja hallintakeinot eri ikävaiheissa. Osa I: Tutkimuksen käytännölliset ja teoreettiset lähtökohdat, ikävaihekuvaukset, empiiriset tutkimustulokset, muuttujien muodostaminen ja haastattelulomake. Kuopion yliopiston julkaisuja. Yhteiskuntatieteet. *Alkuperäistutkimukset 3/1991, 7 - 24*. Kuopio.
- Niemelä, P. et al. (1994). Ennakkotuloksia turvattomuudesta ja sen hallintakeinoista. Turvattomuus, sen syyt ja hallintakeinot Vaasan läänissä vuonna 1992. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 14. Kuopio.
- Niemelä, P., Kainulainen, S., Kotakari, U., Laitinen, H., Pääkkönen, J., Rusanen, T., Widgrén, E., Vornanen, R., Väisänen, R. & Ylinen, S. (1997). Suomalainen turvattomuus. Turvattomuuden yleisyys, perusulottuvuudet ja tyypittely - haastattelututkimus 1990-luvun Suomessa. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 40. Painossa.
- Niemelä, P. & Kraav, I. (1995). Sosiaalisen turvattomuuden perusulottuvuudet Suomessa ja Virossa. Teoksessa Niemelä, P. & Kraav, I. (toim.): *1995 Turvattomuus Suomessa ja Virossa. Artikkeleita eri ikävaiheista ja elämänalueilta*. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 32. Kuopio, 13-71.
- Raitasalo, R. (1995). Elämänhallinta sosiaalipolitiikan tavoitteena. Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 1. Helsinki: Kelan omatarvopaino.
- Raunio, K. (1995). *Sosiaalipolitiikan lähtökohdat*. Tampere: Gaudeamus.
- Riihinen, O. (1979). Henkinen turvallisuus - haaste tulevaisuuden sosiaalipolitiikalle. Sosiaali-turvalehti n:o 18, 819-827.
- Suhonen, P. & Suhonen, L. (1973). Turvattomia suomalaisia. Tutkimus turvattomuuden kokemisesta. Rauhan ja konfliktintutkimuslaitos. *Tutkimuksia* n:o 4, 1973. Tampere.
- Vankitiedot 1.10.1993. Oikeusministeriön vankeinhoito-osasto, Helsinki.
- Väisänen, R. (1995). Työelämän turvattomuus, sen syyt ja hallintakeinot. Tutkimus ydinkeski-ikäisistä (45-54) työntekijöistä Kuopion läänissä. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 28. Kuopio.

Anders Green
Kriminologiska institutionen
Stockholms universitet
Sverige

Långtidsdömda, tiden och meningsfullheten

Bakgrund

Under senare år har populationen av intagna dömda till mer än fem års fängelsestraff flerfaldigats. I dagsläget närmar sig andelen av de anstaltsintagna med strafftider om minst fem år nära en fjärdedel, vilket i klartext innebär närmare ettusen fångar.

Signaler som kommer från Sveriges fängelser låter antyda att det råder ett tämligen ansträngt klimat. Problematiska områden är den tilltagande andelen personer med psykiska besvär samt en icke oansenlig andel utländska medborgare. Just andelen utländska medborgare i den långtidsdömda populationen är avsevärd, dryga 40% i jämförelse med den totala populationens 20%. Flera av dessa förefaller endast att ha kommit till Sverige i brottsliga syften.

Bilden är entydig - det är stora svårigheter den svenska kriminalvården står inför. Det ökade klientelet långtidsdömda uppvisar en större heterogenitet och mer svårhanterliga problem än under tidigare decennier. För att kunna möta och hantera dessa förhållanden, som ofta framställs som skräckscenarion, måste mer kunskap genereras, och man kan sonika börja med att fråga deltagarna själva. Vad säger egentligen de fångar som sitter på Sveriges anstalter med strafftider om minst fem år om sin strafftid och den kriminalvård de tar del av?

Rapporten *Från fem år till livstid. En intervjustudie med långtidsdömda fångar. Del 2.* är skriven utifrån fångarnas syn på svensk kriminalvård.

Metod och urval

Undersökningen bygger på tjugosju djupintervjuer med män som verkställde ett minst femårigt fängelsestraff under perioden september 1994 till maj 1995. Intervjuerna var semi-standardiserade och genomfördes vid endast ett tillfälle. Tidsmässigt varierade intervjuerna mellan en och en halv och fem timmar. Respondenterna söktes via dator vid Kriminalvårdsstyrelsen. Deltagandet byggde på frivillighet och även under intervjuerna ombads respondenterna klargöra om vissa samtalsämnen var obekväma, vilket då ledde till ett undvikande av mer ingående frågor kring dessa. Dessa känsliga ämnesområden berörde i båda(!) fallen drogsituationen i anstalt.

En del valdes ut helt slumpmässigt, men mestadels användes 'judgement sampling' vid urvalsprocessen; exempelvis brott eller medborgarskap. Det mest genomgående kriteriet var att den kvarvarande strafftiden inte skulle överstiga fem månader. Detta krav är kopplat till syftet att respondenterna skulle ha den villkorliga frigivningen inom räckhåll och även kunna se anstaltstiden i retrospektiv. Bortfallet bland de tillfrågade låg strax under trettio procent. Fångar som varken pratade svenska eller engelska innebar en omedelbar bortfallsgrupp. Djupintervjuer via tolk ansågs inte vara lämpligt av flera skäl; bl.a. kostnader och rent kommunikativt. Samtliga intervjuer som påbörjades fullföljdes.

Syfte och frågeställningar

Inför en undersökning av detta slag finns det mängder av frågor som kan vara intressanta. Personligen är jag intresserad av begreppet 'fängelsekultur' - vad är det egentligen och hur definierar fångar det? Hela undersökningen ger ju också en inblick i en för många sluten kultur, som är svår att förstå för utomstående. Den konkreta syftesformuleringen är att försöka ta reda på vad man som vårdtagare anser om den kriminalvård man tar del av. Hur fungerar och upplevs verksamheterna i såväl den formella som informella fängelsevärlden?

Undersökningen riktade sig alltså till fångar som närmade sig frigivningen. En viktig frågeställning är hur en person påverkas under en längre fängelsevistelse och vad densamme tar med sig ut vid frigivningen. Då strafftiderna är så långa är det svårt att tänka sig att man förblir opåverkad. Emellanåt omnämns att man som fånge genomgår olika faser och gör ett slags "karriär" under sin anstaltstid. Även om tiden står stil inne i anstalten enligt flera respondenter, så gör den det inte på utsidan. Flera år kan ha gått och det samhälle som man skall frigges till är inte detsamma som det man inkapaciterades ifrån. Genom detta blir förändringen relativ - den personliga stagnationen blir ett problem i ett förändrat samhälle.

För att skapa en kronologi i undersökningen har tre tidsmässiga teman använts i arbetet. Det handlar först om de förväntningar man kan tänkas ha inför ett längre straff; personliga rädslor, sociala farhågor eller planering av tiden etc. Sedan är det den direkta verkställigheten, upplevelserna; vad händer egentligen under strafftiden såväl formellt som informellt? Slutligen kommer frågan om vilka erfarenheter man tar med sig efter ett fängelsestraff. Har man blivit en bättre människa eller ruvar man mest på en gruvlig hämnd?

Att gå i fängelse

Då domen faller hamnar en del i en chockfas, från vilken de långsamt återhämtar sig. De måste dock inse att de fått en ny identitet - de är fångar. Straffet är ett faktum och prisoniseringsprocessen påbörjas på allvar. För att inte helt gå under krävs att man finner något eller någon som är värre. Hade man tjallat hade saken varit värre, eller om man dömts för sexbrott. Vanligen finner man en negativ omständighet som medförde ett längre straff än vad som är kutym. En intressant aspekt var att knappast någon ansåg sig oskyldig eller att ett fängelsestraff var obefogat. Istället menades att det utdömts ett för långt straff eller att brottsrubriceringen var förvanskad och "uppklassad" - det borde inte fullt ut blivit så illa som det nu blev.

Att träffa medintagna kan vara en grannlaga uppgift. Man måste upp till bevis och inte sällan har ett rykte föregått ens ankomst. Att inte dela med sig av sin personliga bakgrund väcker misstankar, vilka snabbt leder till spekulationer. Spekulationer som gärna övergår i handgrip-ligheter, om och när desinformation sprids. Landningsprocessen kräver att man är reko och kan agera rakryggat. Servilitet lönar sig sällan, men viss undergivenhet är att rekommendera initialt. För den egna karriären är det ofta bra om en ny fånge anländer, så att denne kan få novisstämpeln och att man själv kommer en bit i "karriären".

Mitt i straffet

När man väl kommit en bit i sitt straff märker man att fängelsevärlden egentligen består av två världar med två olika regelsystem; fängelsets regler och fångarnas regler. De senare är alltid de värsta att bryta mot. De förra bekräftas av relationerna med personalen, som i hög

utsträckning är ett slags fiende med vilken det råder ett skyttegravsliknande förhållande. Goda personalrelationer väcker stora misstsankar inom fångkollektivet. Som en ren motsats ansågs det vara likadant inom personalen - det misstänkliggörs att ha för nära relationer med fångarna. Detta medför att personalen och fångkollektivet blir varandras motkulturer, vilka dock är beroende av varandra.

Hela strafftiden präglas av olika former av anpassning; till medintagna, till personal och regler samt till ett liv på utsidan som kanske inte alltid förblir detsamma. Ett sätt att hantera sin fängelsevistelse är att skapa sig en nisch, i vilken man är onåbar. Det kan vara studier, träning eller familjekontakter. Egentligen vad som helst, bara känslan av autonomi finns där. För flera är detta behov kopplat till den åskådartillvaro de framlever i fängelset. Många föreföll inte riktigt delta i fängelselivet på det vis "alla andra" gör. De var mest åskådare till det som skedde runt omkring dem. Att flera resonerade på detta vis bekräftar att det råder en pluralistisk ignorans inom fängelserna.

På väg ut igen

Den viktigaste frågan är kanske vilka erfarenheter man tar med sig efter en lång strafftid. Det har gått ganska lång tid och det är svårt att tro att det bara är att gå ut genom portarna och fortsätta livet. Alla förändras på något vis, frågan är bara hur. Att ge ett svar på frågan är väldigt svårt eftersom man aldrig kan veta förrän frigivningen är ett faktum. I många fall handlar överlevnaden i ett fängelse om att klara av en balansgång mellan att behålla sin integritet samtidigt som man prisoniseras. Dilemmat är ju att det kan vara ett "sundhetstecken" att vara bråkig och svårangepassad under anstaltstiden och som dess motsats är de mest väl-fungerande under anstaltstiden de mest chanslösa ute i samhället.

Inför frigivningen genereras ofta oro och rädsla. Att starta om igen är inte alltid så lätt. Vissa frigres från en riksanstalt till en bedrövlig tillvaro utan något socialt fotfäste. Andra har gått igenom fängelsesystemet och frigres via frigång med goda framtidsmöjligheter. En tredje, icke oansenlig, grupp utvisas och får aldrig mer återkomma till Sverige.

Med dessa olika förutsättningar är det väldigt svårt att sja om framtiden för de långtidsdömda. Vissa återkommer med stor sannolikhet till fängelsevärlden, andra återkommer definitivt aldrig.

Vad innebar strafftiden?

Efter att under ganska lång tid ha arbetat med denna undersökning kan man inte undgå att på ett hermeneutiskt vis försöka förstå vad respondenterna egentligen sagt. Som ett arbetsredskap använde jag Irwin's (Bowker, 1977) begrepp jailing, gleaning och time-doing. Begreppen är tillyxade och skall inte användas som ett analysresultat. Dock har de vissa förtjänster, men de bör användas med försiktighet och mest ses som författarens tolkning av respondenternas anpassningsprocesser

Av de tjugosju respondenterna föreföll två, de båda äldsta, vara lite väl hemmastadda i fängelsevärlden. De verkade acceptera fängelset så pass mycket att de passade in på begreppet jailing. Gleaning innebär att man drar nytta av tiden och skaffar sig bättre förutsättningar inför frigivningen än man hade vid verkställighetens början. Tio av respondenterna passade in i denna kategori. De resterande femton verkställde bara ett straff, varken mer eller mindre. Inget kommer att hända som förändrar deras i liv i någon egentlig mening. De gör bara tid; doing time.

Fängelsekulturen

I fängelsevärlden råder en egen kultur. Detta är många ense om. Vad som är fängelsekultur är däremot inte så lätt att definiera, även om det förenklat sägs vara "det som sitter i väggarna". Utifrån respondenternas synsätt är det kanske inte rätt att bara prata om en kultur då det kan variera avsevärt mellan olika anstalter.

Ett mer adekvat sätt att se på kulturen är att utgå ifrån livet på utsidan, som är svårt att negligera även inne i anstalt. Fundamentet i kulturen är ändå anpassningen till den slutna fängelsemiljöns båda världar. Ofta kan det vara en kriminell kultur som anstaltsanpassas, men även kriminella kulturer kan variera. För många handlar det om att finna en överlevnadsstrategi som består av att kunna visa en ytlig kollegialitet samtidigt som man gärna vill stå lite vid sidan om. Det rör sig om att delta, men ändå inte, eftersom man själv inte alls är som de andra. Behovet av personliga nischer blir påfallande för att inte falla in i den negativa fängelsementaliteten som i regel leder till självstämpling som misslyckad.

Livet inne i fängelset präglas av att leva upp till förväntningar, i synnerhet som förhärdad med en uttalad kriminell identitet. Visas minsta tecken på svaghet eller avvikande beteende blir tillvaron svårhanterlig. Att bli utsatt för ryktesspridning går fort och missförstånd reder inte alltid ut sig på fredlig väg. Den sociala stressen och pressen föreföll också vara kulturella kännetecken.

Diskussion

Då det är fångarnas egna versioner av livet innanför murarna som rapporten baseras på är subjektiviteten i materialet uppenbar. Respondenterna har på flera vis varit olika, vad gällt både ålder, tidigare anstaltsvana och inte minst medborgarskap. Det är svårt att på ett entydigt vis konkludera vad de långtidsdömda anser om den svenska kriminalvården.

Bilderna av fängelsefångar är ofta schablonmässiga och leder genom det till bekräftelser av fördomar. Den minsta gemensamma nämnaren bland respondenterna är att de blivit dömda till långa fängelsestraff och att de tvingas avverka stora tidsrymder i fängelse. Just att skapa en relation till tiden och den förändring som tiden kan innebära är nog det viktigaste temat. Många fokuserade bara sin tillvaro på att få tiden att gå. Att försöka göra något meningsfullt av tiden, att dra nytta av den, föreföll inte vara så lätt. Meningsfullheten blev så fragmentarisk och meningslösheten gavs så tidsmässigt mycket större utrymme. En svårighet för många är känslan av att tiden står still inne i fängelset, men att den går på utsidan.

Möjligheterna för ett fängelse att vara något positivt är sällan stora. I fängelsemiljön förutsätts ofta misslyckandet och negativa attityder växer fort. Samtidigt skall det ju finnas en avskräckning i själva fängelsebild, vilket knappast gör problemet mindre. Om förväntningen är att misslyckas infrias den ganska lätt. Defaitismen tar över och med ett umgänge som består av fångar, som man inte själv vill vara som, är det svårt att ta sig ur den negativa trenden.

Problematiken kring de långtidsdömdas situation i fängelse kretsar mest kring dessa båda områden - tid och meningsfullhet. För kriminalvården är det ju en enormt svår uppgift att tillgodose kraven på meningsfullhet under så långa tidsperioder. Frågan som ofta uppstår är vad begreppet meningsfullhet egentligen innebär? Verksamheter bör alltid timas rätt så att de inte

hinner falla i glömska innan frigivningen är ett faktum. De individuella skillnaderna mellan fångar gör det ofta svårt att arbeta med generella verksamheter. En del fångar har god bakgrund, med bl.a. utbildning, och frigges till samma goda nivå, vilket innebär att de egentligen bara gör tid. Av denna anledning blir begreppet 'doing time' ganska relativ när man jämför inställelsen med frigivningen. Inget har hänt, men det kanske man inte kan kräva heller? För en del andra är kanske att komplettera grundskolan ett primärt mål.

Det finns gränser för vad som kan åstadkommas under ett fängelsestraff. Vården har olika etiska begränsningar, där det mest flagranta är vård under tvingande former. Dess värde är ibland svårt att se och utkomsten är vanligen föga positiv. Andra etiska vårdspörsmål berör hur stora insatser som är försvarbara under ett fängelsestraff. Kan man tillåta vilka utbildningsresurser som helst?

Ytterligare en försvårande omständighet i skapandet av meningsfulla strafftider är de utländska medborgarna som skall utvisas vid straffets slut. Hur mycket skall egentligen de få av vården som finns att tillgå om de bara skall utvisas? Samtidigt är de dömda efter svensk lag och bör ju få svensk kriminalvård. Frågorna blir sällan fåtaliga eller lättlösta när man ämnar utröna kriminalvårdens gränser.

Medan respondenterna fortfarande satt kvar i fängelse besvarades frågan om vad som vanligen är det egentliga straffet med de sociala effekterna; familjens lidande och dess möjliga splittring. Svårigheten att upprätthålla värdefulla kontakter med just familjen återkom ofta som varandes det verkliga straffet; att barnen växer upp utan sin pappa. Tiden i fängelse är illa nog, men att oskyldiga personer på utsidan ska få ta en så stor börda genererade känslor av svek och skuld hos flera. Två andra områden som uppfattades som de verkliga straffen var det negativa umgänget och meningslösheten. Tiden och inlåsningen upplevdes inte som de stora straffen - det var innehållet och stimulansen, eller snarast bristen på båda.

Inför frigivningen kvarstår frågan om vad som tas med ut efter fängelsestraffet. De två huvudtemana kultur och karriär har passerats, nu återstår återanpassningen som ju blir beroende av de båda förra. Först nu kan man egentligen tala om vad straffet inneburit. Tyvärr är kunskaperna kring detta inte så omfattande och uppföljning av personer som lämnat fångelser ställer i regel nya forskningsetiska frågor.

Jan Gustavsson
Planeringsenheten
Kriminalvårdsstyrelsen
Sverige

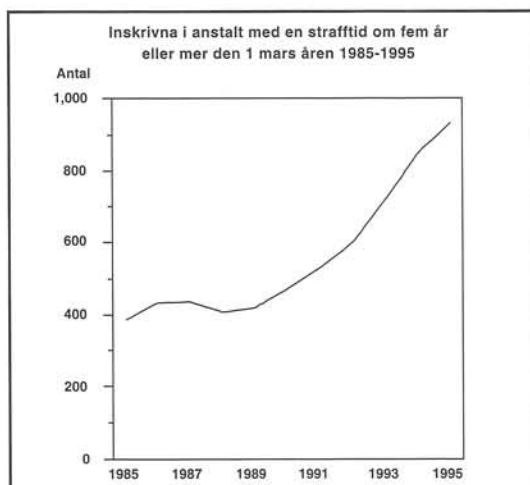
Från fem år till livstid

Kriminalvården har publicerat två rapporter som i siffror och citat skildrar en snabbt växande grupp intagna, de långtidsdömda. Rapporterna avser manliga intagna som dömts till minst fem års fängelse. Den rapport jag skall redogöra för (KVS rapport 1996:1) beskriver i siffror samtliga långtidsdömda som frigivits/överflyttats under 1994 och deras situation före, under och efter fängelsestraffet.

Bakgrund

Den kanske främsta anledningen till undersökningarna om de långtidsdömdas situation var att andelen långtidsdömda ökat kraftigt bland de intagna mellan 1986-1995, se nedanstående diagram. En annan anledning är att kraven på innehåll i fängelsevistelserna har ökat och en tredje bakgrund är att tidigare har liten uppmärksamhet ägnats långtidsdömda vad gäller uppföljning, utvärdering och forskning.

Diagram 1



Vilka är de långtidsdömda?

Medianåldern var 31 år när de frigivna/överflyttade långtidsdömda under 1994 påbörjade sina fängelsestraff. Cirka hälften var dömda för narkotika och hälften för våldsbrott. Enstaka hade dömts för sexualbrott, ekonomiska brott och övriga brott, se diagram 2.

Majoriteten var svenska medborgare men majoriteten hade också nordisk eller utomnordisk anknytning. I undersökningen har den utländska anknytningen indelats i svenskar, nordbor, invandrare och tillfälliga besökare, se diagram 3.

Diagram 2

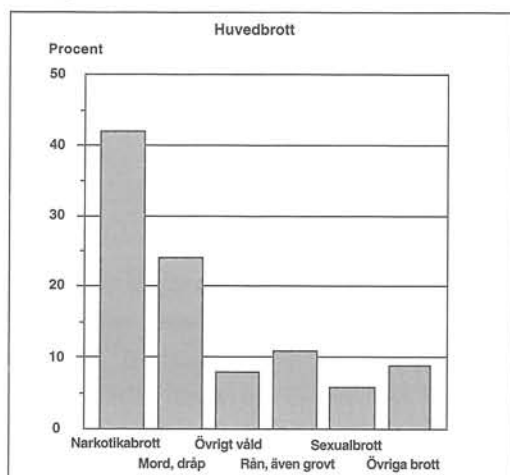
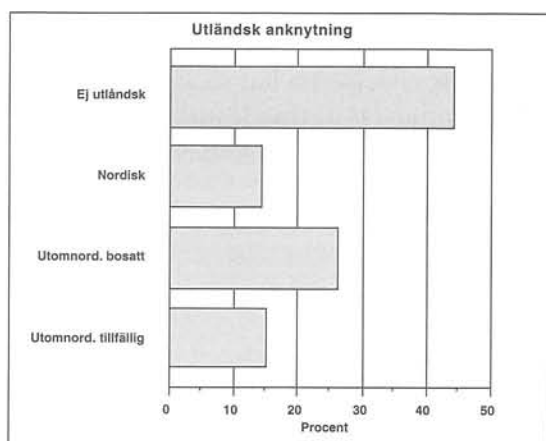


Diagram 3



Med nordbor avses bosatta i Sverige, svenska medborgare men tidigare annat nordisk medborgarskap eller bosatt i Sverige men annat nordiskt medborgarskap och tillfällig vistelse i Sverige av annan nordisk medborgare. Med invandrare menas egen invandring till Sverige tillsammans med anhörig under 18 år eller född och uppväxt i Sverige tillsammans med båda föräldrarna av utomnordisk härstamning eller född och uppväxt i Sverige tillsammans med en förälder med utomnordiskt ursprung och en svensk förälder. Med tillfällig besökare menas att den intagne endast tillfälligt vistats i Sverige, oftast enbart i samband med brottslig verksamhet. I rapporten analyseras ofta olika områden och utländsk anknytning. Tex att nordborna oftare dömts för våldsbrott och de tillfälliga besökarna oftare för narkotikabrott.

Drygt hälften av de långtidsdömda bedömdes vara missbrukare varav 27 procent som narkotikamissbrukare. Av de bosatta i Sverige hade 60 procent tidigare svensk kriminalvårdserfarenhet och 18 intagna överflyttades till sina hemländer, under verkställighetstiden, vara 10 till länder i övriga Norden.

Vad händer under anstaltstiden?

Den vanligaste åtgärden, utöver traditionell arbetsplikt, är att de intagna deltar i teoretisk utbildning. Denna utbildning kan omfatta både korta och långa kurser. Därefter deltar de intagna i missbruksbehandling och social träning. Social träning omfattar dock oftast

veckokurser vid anstalten Gruvberget. Få intagna genomgår yrkesutbildning eller brottsrelaterade åtgärdsprogram.

Under anstaltstiden har cirka en femtedel frigång och/eller §34-vistelse. Två tredjedelar har haft regelbunden permission och cirka hälften har inte deltagit i organiserad fritidsverksamhet (§14). Nästan hälften har haft psykolog/psykiaterkontakt under anstaltstiden.

En fjärdedel har befattat sig med narkotika under anstaltstiden och två tredjedelar har fått varning och en tredjedel har fått tidstillägg och ungefär lika många har förflyttats. Drygt hälften har varit enrumsplacerade under anstaltstiden (inkl frivillig isolering). Arbetsvägran och urinprovsvägran var vanligaste misskötsamheten och varning och tidstillägg vanligaste disciplinära åtgärderna.

Vid en sammanslagning av tidstillägg, enrumsplacering (ej frivillig) och förflyttning, dvs att den intagne någon gång bestraffats vid ett eller flera tillfällen har 62 procent misskött sig.

Vad händer efter anstaltsvistelsen?

Av de intagna som inte överflyttats/utvisats vid frigivningen har en tredjedel en ordnad social situation vid frigivningen, dvs arbete/utbildning och stadigvarande bostad vid frigivningen. Dessutom tillkommer några intagna som har pension och som är intagna för vård. Intagna för vård finns oftast i familjehem för vuxna missbrukare men kan även vara intagna för psykisk vård. De intagna som karakteriserats som invandrare har oftare en ordnad social situation än övriga kategorier. Blandmissbrukarna och 7:3 har oftare en sämre social situation än övriga kategorier, dvs ej missbrukarna, alkohol och narkotikamissbrukarna och de intagna som inte 7:3 kategoriserats.

Reflexioner kring undersökningen

Det är svårt att betrakta de långtidsdömda som en enhetliga kategori av dömda. T ex att en stor minoritet av de dömda inte har några missbruksproblem och det finns inslag av yrkeskriminalitet både bland de narkotikabrottsdömda och de våldsbrottsdömda, exempelvis de rändömda.

De åtgärder som oftast förekommer är teoretisk utbildning och missbruksbehandling och det är gott och väl. Frågan är om det inte behövs mera social träning för socialt utslagna grupper och kvalificerade samtal om brottsligheten. Ytterligare motiv för social träning är de intagnas frigivningssituation. Många saknar sysselsättning osv vid frigivningen. De intagnas mentala och psykiska hälsa måste uppmärksammas och kontakter med samhället och närstående uppmuntras i möjligaste mån.

Arbetsvägran utgör ett stort inslag i misskötsamhet och en ökad satsning på utbildning och variation under anstaltsvistelserna skulle göra dessa mera meningsfulla. Dessutom borde möjligheterna att överföra intagna till sina hemländer förenklas. Den relativt lilla grupp som är mer eller mindre yrkeskriminella - vad skall vi göra med dem? Den sistnämnda frågan och andra säkerhetsfrågor och sociala frågor pekar på behovet av individuella bedömningar och åtgärder. Under våren 1997 har också en mottagningsavdelning öppnats vid anstalten Kumla som bl a skall genomföra individuella bedömningar av de långtidsdömda.

Trots en ökad uppmärksamhet kring de långtidsdömdas situation under senare år är dock många frågor fortfarande obesvarade och bl a ökad forskning om de långtidsdömdas situation vore önskvärd.

Annaliina Rintala
Helsingfors universitet
Finland

Ungdom och straff

Jag tänkte mig att kort berätta litet om ett nytt finskt straff, nämligen det såkallade ungdomsstraffet. I början av februari detta år trädde det i kraft en ny lag om försöksverksamhet med ungdomsstraff. Försöket börjar i en begränsad mängd av nämnda kommuner. Försöksverksamheten skall pågå enda till slutet av året 1999.

Jag skriver vid Helsingfors universitet en licenciatavhandling om temat ungdomsstraffrätten, närmare *unga och straff*. Avhandlingen skall bli mera straffrättsligt än kriminologiskt orienterad. Genom det nya ungdomsstraffet försöker jag beskriva vad som egentligen håller på att ske med ungdomsstraffrätten i Finland. Jag är jurist och betraktar temat juridiskt. Men när temat är *unga och straff*, räcker det inte att enbart behandla temat juridiskt. Under den juridiska ytan finns en massa intressanta fenomen och begrepp, t.ex. vad man menar med "ungdomen", "ungdomskriminaliteten". Och hur borde man bestraffa ungdomar, om detta i vissa fall inte kan undvikas? Med hjälp av sociologiska och kriminologiska kunskaper försöker jag begripa vad som dessa begrepp egentligen betyder. De har ju som innehåll mera än vad de legalistiska definitioner säger. Ett exempel: Jag är intresserad av frågan om det finns någon människobild bakom lagen. Hurudan är den, när det gäller ungdomarna som brottslingar och bestraffade? Människobilden produceras t.ex. i den sociologiska ungdomsforskningen. Har den sorts forskningen någon inverkan på lagberedningsarbetet när det gäller att reformera ungdomsstraffrätten?

Men tillbaka till ungdomsstraffet. Ungdomsstraffet är en ny trappa eller ett nytt steg i det finska straffrättsliga påföljdssystemet angående unga lagöverträdare mellan 15 och 18 år. Ungdomsstraffet är ett alternativ till villkorligt fängelsestraff. Den skiljer sig därigenom från samhällstjänsten i den finska versionen. Den sistnämnda är ett alternativ till enbart ovillkorligt fängelsestraff. Meningen är att speciellt sådana unga, som redan har en rad villkorliga domar bakom sig, dömas till ungdomsstraffet. Alltså också det gamla villkorliga fängelsestraffet stannar kvar som en möjlighet. Ungdomsstraffet används alltså inte redan från början av den brottsliga karriären. I början av 1990-talet begränsade man i Finland möjligheter att döma ungdomar till ett ovillkorligt fängelsestraff. Ungdomsstraffet ligger så att säga mellan de gamla straffformerna villkorligt och ovillkorligt fängelsestraff.

Ungdomsstraffets innehåll:

Straffet liknar t.ex. de danska ungdomskontrakter. Straffet är nämligen en kombination av olika elementer, både straffande och vårdande - eller anpassande, om man vill vara mera exakt. Men straffet heter straff i alla fall i stället för att det skulle kallas för "tjänst"; meningen är att straffa. Men å andra sidan är ungdomsstraffet någonting helt annat än ett nyklassiskt straff. Enligt lagen är ungdomsstraffet "oavlönat arbete under tillsyn", "övervakning från 4 månader till ett år" och "uppgifter, som främjar den sociala handlingsförmågan".

I. *Oavlönat arbete under tillsyn.* - Denna aspekt kallas ofta ungdomstjänst. Arbetsplikten i ungdomsstraffet liknar arbetsplikten hos samhällstjänsten. När man jämför ungdomsstraffet

med den finska samhällstjänsten kann vissa skilnader finnas. Antalet timmar för arbetet är lägre vid ungdomsstraffet. Den ligger mellan 10 och 60 timmar. Samhällstjänsten kann bara dömas i stället för ett ovillkorligt fängelsestraff för vuxna, men - denna möjlighet saknas när det gäller ungdomsstraffet. En förutsättning hos samhällstjänsten är svarandens samtycke. Samtycke krävs inte vid ungdomsstraffet. Erfarenheterna med samhällstjänsten har varit goda, och ibland har ungdomsstraffet kallats samhällstjänstens "juniorversion".

II. *Övervakning.* - Övervakningen är menat att fungera både som kontroll och som stöd. Det sägs i lagens förarbeten att övervakningen också har ett straffande element. Enligt lagstiftaren skall övervakaren diskutera med den unga om brottet. Det kan nog efterfrågas om hur realistisk denna tankegång egentligen är. Att tala och att diskutera är ett typiskt sätt att lösa konflikter mellan vuxna.

III. *Uppgifter, som främjar den sociala handlingsförmågan.* - Åtgärder som skall främja den ungas förmåga att klara sig i samhället, förbättring av "den sociala handlingsförmågan", betyder igen kurser och undervisning. De har som syftemål att den unga kunde lära sig att bättre behärska det egna livet och själv kunna lösa sina problem. Bakom denna del av straffet ligger tanken att de unga är i behov av undervisning. Det tänks att någon borde berätta för de unga hur man kunde klara sig av i vardagslivet.

Kriminalvårdföreningen bär ansvaret för verkställigheten av ungdomsstraffet och övervakningen. Man har inom Kriminalvårdföreningen planerat sk. "arbetsprogram", som är undervisningspaketer med olika tema: Unga och samhället, unga och brott, unga och berusningsmedel. Dessa kurser är vad som avses med uppgifter i lagtexten - åtminstone nu i början av verksamheten. Försöksverksamheten har egentligen ännu inte hunnit riktigt börja, eftersom det krävs i lagen att brottet skall vara utfört efter början av februari, och dessa brott knappast ännu har hunnit till domstolsbehandling. Kurserna arrangeras av övervakaren som undervisar om ett valt tema. I praktiken betyder detta, att övervakaren berättar t.ex. om vilka kunskaper som krävs för att kunna bo och leva ensam, eller hur man kan undvika att hamna i ekonomiska svårigheter. Undervisningen är egentligen en diskussion med ungdomar över temat, och kursen kan också innehålla besök. T.ex. inom ramen för kursen *ungdomar och brott* kan man besöka ett fängelse.

Man kan säkert vara ense om att bakom de nämnda kurserna och deras målsättning ligger en god vilja att hjälpa till ungdomar i deras vardagliga problem och brister. Men man kan också se att dessa kurser även vittnar om en annan tro, den mytiska tron att den unga människan skall och kan påverkas och anpassas till de vuxnas samhälle. Ungdomarnas brister är brister sedd ur vuxnalivets perspektiv. Ungdomar borde växa upp och bli vanliga vuxna människor. De unga och deras livsförhållanden objektiveras och beskrivas ur samhällets, dvs. de vuxnas synvinkel. Det är de vuxna och deras byråkratiska maskineri som har makten i samhället. Ungdomarna är en marginell grupp som passar bra till att vara ett objekt för olika slags kontrollåtgärder. De unga röstar inte.

Att ungdomar är en marginalgrupp syns alldeles klart i lagen om försöksverksamheten med ungdomsstraffet. Straffet dömas. Det räcker att den dömda hörs personligen i domstolen. Inget samtycke krävs.

Jag är av den åsikt att man kanske kunde vänta bättre resultat med experimentet om man skulle ha krävt ett samtyckande av den dömdas sida. Om ungdomarna själva helt saknar moti-

vationen att vare med i kurser osv. kan det hända att de inte bryr sig så mycket om deras innehåll. I lagens förarbeten motiveras detta att samtycke inte fordras med hänvisning till arten av lagens "objektgrupp". T.ex. i hälsovård har man inte utgått från att ungdomarnas samtycke skulle vare meningslös. Naturligtvis måste man också hålla i minnet att ungdomsstraffet inte är ett alternativ till ovillkorligt fängelsestraff. Också i fall den unge bryter sig mot reglerna för ungdomsstraffet kan inte ovillkorligt fängelsestraff ådömas. Övervakningstiden kann dock förlängas såväl som vissa andra tilläggsstraff.

Också Finland har nu alltså börjat med att utveckla ett straff som speciellt är planerat för unga lagöverträdare. Detta är bra. Det kan sägas att det finns ett klart behov av detta. De gamla sanktioner - böte, villkorligt och ovillkorligt fängelsestraff - räckte helt enkelt inte; speciellt efter att man hade försvårat möjligheter att döma ovillkorliga fängelsestraff för unga. Böte som en penningstraff är inte heller mycket passlig för unga. Hela tanken att man kunde genom att betala befria sig av brottet är inte bra. Därtill kommer att de unga sällan däri kan använda sina egna pengar. Någon annan måste i praktiken ta hand om saken. Det har alltså varit bristande möjligheter att göra ett vettigt val mellan de alternativ som har funnits.

Ungdomsstraffet har också redan nu väckt upp en diskussion om ungdomar, om straff och om brott. Detta är också bra. Man har länge förbigått dessa teman. Försöksverksamheten med ungdomsstraffet börjar nu i sju relativ stora städer (t.ex. i huvudstaden). Ännu har vi inga konkreta erfarenheter av vad som skal hända nu. Lagen om försöksverksamheten har varit i kraft knapp fyra månader. Vi väntar.

Elisabet Esbjerg Storvoll (del I) og
Arild Hovland (del II)
arild.hovland@isaf.no
NOVA
Norge

"Ullersmoprosjektet" ("Scared straight") i Norge 1992 - 1996¹

Del I

Jeg har delt min presentasjon i tre hoveddeler. Først gis det en kort beskrivelse av Ullersmoprosjektet. Deretter presenteres den framgangsmåten vi benyttet under evalueringen, og til slutt deler av de resultatene vi kom fram til. Arild Hovland vil i sin del gå nærmere inn på resultatene og konklusjonen fra evalueringen (Del II).

Ullersmoprosjektet

Ullersmoprosjektet, eller "Scared straight" som det også ble kalt, startet opp på Ullersmo landsfengsel i 1992. Prosjektet ble lagt ned samme dag som vår evalueringsrapport ble offentliggjort (jf. Hovland og Storvoll 1997). Prosjektideén ble i sin tid hentet fra det amerikanske "Juvenile Awareness Project" (JAP) i New Jersey, USA. (Se Lundman 1993, Finckenauer 1982 og Langer 1979 for en beskrivelse av JAP). JAP og lignende tilnærminger til kriminalitetsforebygging var svært omstridt på slutten av 70- og begynnelsen av 80-tallet (Lewis 1983), men tilnærmingen lever fortsatt i beste velgående ved enkelte amerikanske fengsel. Det ble også startet et lignende prosjekt ved Nyborg statsfengsel i Danmark på slutten av 80-tallet (Se Kiberg 1992, Holt 1990 og Kyvsgaard 1990 for en beskrivelse av det danske prosjektet). Det danske prosjektet ble lagt ned etter kort tid.

Ullersmoprosjektet var todelt: (1) De innsatte reiste rundt og besøkte skoler, og (2) ungdom ble tatt inn i fengselet for en konfrontasjon med innsatte. De to delene hadde noe ulik målgruppe. Mens skolebesøkene rettet seg mot alle ungdommer, rettet fengselsbesøkene seg mot problembelastet ungdom. Vi har evaluert fengselsbesøkene.

Målet med prosjektet var i følge de prosjektansvarlige å forebygge rus og kriminalitet blant problembelastet ungdom. De ville forebygge gjennom "å gi et virkelighetsbilde av det å være kriminell, være rusmisbruker og sitte i fengsel" (Nyborg og Korsvold 1995). Dette ble forsøkt gjort ved å ta ungdom inn i fengselet for at de skulle se hvor ille det er der, og for at de innsatte skulle dele sine erfaringer fra fengselet og livet som kriminelle/rusmisbrukere med dem. Fengselsbesøkene bestod av omvisninger, "vanlige" samtaler og arrangerte konfrontasjoner. Under konfrontasjonene ble det benyttet fryktproduserende virkemidler,² i tillegg til den informasjonen som ble formidlet. Det er med andre ord snakk om en form for avskrekking ("deterrence") av kriminalitet og rusmisbruk (jf. Lab 1988).

Ullersmoprosjektet ble presentert på norsk TV høsten 1994. I etterkant fulgte en omfattende mediedebatt. Som en følge av denne debatten tok Barne- og familiedepartementet og Justisdepartementet initiativ til at prosjektet skulle evalueres.

Framgangsmåte

Her redegjøres det for det datamaterialet som dannet grunnlaget for evalueringen. Dette var i hovedsak intervjuer, deltakende observasjon og litteraturstudier.

Intervju

For å få kjennskap til hvordan Ullersmoprojektet ble startet opp, og hvordan det ble drevet, intervjuet vi de ansvarlige for prosjektet. Vi snakket nærmere bestemt med en representant for fengselsstyret, direktøren på Ullersmo landsfengsel og to av fengselets ansatte. Videre intervjuet vi seks av de innsatte som hadde vært involvert i prosjektet.

Det var 12 institusjoner/instanser som benyttet seg av Ullersmoprojektet (heretter kalt brukerinstitusjoner). Representanter for disse ble intervjuet for å få kjennskap til de vurderinger som lå bak bruken av prosjektet, samt de erfaringer de satt igjen med.

Til slutt intervjuet vi ungdom som hadde deltatt i prosjektet. Målet med disse intervjuene var å belyse deltakernes egne erfaringer fra og synspunkter på prosjektet. Vi intervjuet 38 av de 144 som hadde deltatt i prosjektet, 29 gutter og 9 jenter. De fleste intervjuene foregikk 1-4 år etter fengselsbesøket.³

Deltakende observasjon

I tillegg til å intervju de partene som var involvert i Ullersmoprojektet observerte vi ungdommenes fengselsbesøk. Vi var til stede under de fire konfrontasjonene som ble arrangert i evalueringsperioden.

Videre besøkte vi en av brukerinstitusjonene for å følge forberedelsene og etterarbeidet i forbindelse med to fengselsbesøk. Vi var der i tre dager: dagen før fengselsbesøket, den dag de besøkte fengselet og dagen etter.

Ullersmoprojektet hentet som nevnt ideen fra det amerikanske JAP. Dette prosjektet ble også besøkt i evalueringsperioden.⁴

Litteraturstudier

Litteraturen ble hovedsakelig hentet fra debatten omkring "Scared straight" i amerikanske fagmiljøer og media på slutten av 70- og begynnelsen av 80-tallet, og evalueringer/studier av lignende amerikanske og et dansk tiltak. I tillegg ble litteratur som omtaler problemområdet mer generelt innhentet.

Resultat

Jeg vil konsentrere meg om to deler av resultatene: (1) Intervjuene med representanter for brukerinstitusjonene og (2) intervjuene med ungdom som har deltatt i prosjektet.

Intervju med brukerinstitusjonene

Først vil jeg gi en kort beskrivelse av de institusjonene som benyttet seg av prosjektet. Deretter går jeg inn på deres begrunnelser for å benytte prosjektet, og om de mente prosjektet hadde positiv innflytelse på deltakerne.

Hvilke institusjoner benyttet prosjektet?

Til sammen 12 institusjoner/instanser benyttet seg av Ullersmoprojektet. Blant disse var behandlingskollektiv, ungdomshjem, utekontakter, politistasjoner og alternative skoler. Det var både offentlige og private institusjoner blant brukerne.

Målsettingen til brukerinstitutionene er svært forskjellige. Enkelte er først og fremst boalternativer, andre driver forebyggende virksomhet. Andre igjen driver utrednings- eller behandlingsrettet arbeid. Selv om det er ulike typer institusjoner, har flere av de et felles faglig ståsted: Flere fra institusjonene la under intervjuene vekt på at de arbeider etter en konsekvenstankegang. Enkelte sa eksplisitt at deres virksomhet tar utgangspunkt i konsekvenspedagogikk. Det kom dessuten fram at flere hadde en eller annen form for samarbeide med de andre brukerinstitutionene.

Hvorfor benyttet de prosjektet?

De fleste ledsagerne⁵ la vekt på at målet med fengselsbesøket var å gi de unge en *realitets-* eller *virkelighetsorientering*. De ville vise dem hvordan det er i et fengsel. Andre begrunnelser som gikk igjen var at de ville vise ungdommene konsekvensene av det de holder på med, og at de ønsket å *avromantisere* kriminaliteten. Enkelte ledsagere argumenterte med at de ville gi ungdommene en *vekker*.

For enkelte ser det også ut til å ha ligget et element av *straff* eller *hevn* i fengselsbesøket. En sa for eksempel at i tillegg til å gi de unge en mer realistisk holdning var målsettingen også "det som ulvene gjør når ulvungene er uskikkelige, rett og slett å ta de i kragen og riste de".

Det var bare en enkelt som vedgikk at de ønsket å skremme de unge. Han ga uttrykk for at de ønsket å forebygge gjennom "skremselspropaganda". Det at de fleste ikke ga eksplisitt uttrykk for at de ville skremme de unge, står i motsetning til fengselets syn. Flere av de involverte i fengselet har lagt vekt på at nettopp frykt er en vesentlig forutsetning for læring.

Mente de at prosjektet hadde positive effekter på deltakerne?

De fleste ledsagerne ga uttrykk for at prosjektet hadde flere positive enn negative virkninger på de ungdommene de hadde med til fengselet. Når de ble bedt om å utdype de positive effektene, fikk vi svar som mindre kriminalitet, de fikk "revet ned" den romantiske forestillingen de hadde om fengselet, de "fikk opp øynene", mindre rusbruk, de begynte på skole eller i jobber og de ble lettere å snakke med. Det var imidlertid ikke alle ledsagerne som kunne peke på noen positive virkninger av prosjektet. Dette gjaldt også de som mente at prosjektet hadde flere positive enn negative effekter. De fleste trodde ikke prosjektet hadde negative virkninger på de unge.

Hvordan kan det ha seg at så mange institusjoner benyttet prosjektet ved flere anledninger, eller ga uttrykk for at de kunne tenke seg å benytte det igjen, når de ikke entydig kunne peke på de positive virkningene prosjektet hadde? Tre svar utkrystalliserte seg på dette spørsmålet:

- 1) *Handlingsberedskapen* ser ut til å være stor. Det er med andre ord stor villighet til å forsøke de tilbudene som finnes på markedet (jf. del II).
- 2) Det ble argumentert for at Ullersmoprojektet hørte hjemme i en større sammenheng, og at det derfor måtte ses som en *del* av hele virksomheten. Med bakgrunn i dette hevdet de at det var vanskelig å skille virkningene av prosjektet fra virkningene av det øvrige tilbudet de ga.
- 3) Videre ble det argumentert for at Ullersmoprojektet sannsynligvis hadde positive effekter

siden det kunne betraktes som en motsetning til tiltak som de opplevde som lite hensiktsmessige. Det stod i motsetning til tiltak som de opplevde at ikke virket fordi de var for "snille".

Intervju med deltakerne

Før jeg går inn på deltakernes opplevelse av prosjektet, vil jeg kort si noe om hvem som deltok i prosjektet.

Hvem deltok i prosjektet?

Det var til sammen 144 ungdommer, 110 gutter og 34 jenter, som deltok i prosjektet. De var mellom 13 og 19 år den gangen de var på Ullersmo. Flertallet var barnevernklienter.

De fleste av de vi intervjuet fortalte at de hadde vært involvert i ulike former for kriminalitet før de deltok i prosjektet. De hadde for eksempel vært med på innbrudd, biltyveri og salg av narkotika. Dette gjaldt imidlertid *ikke alle*. Enkelte hadde kun vært med på mindre alvorlige ting som ruteknusing og butikktveri. Noen få hadde i følge dem selv ikke vært involvert i noen form for kriminalitet. Omtrent 1/3 oppga at de brukte narkotiske stoff jevnlig, og 1/3 at de hadde eksperimentert med ulike rusmidler. Den siste tredjedelen sa at de kun hadde drukket alkohol, og da først og fremst i helgene.

Syntes de at de fikk en "virkelighetsorientering" da de var på Ullersmo?

Det uttalte målet med besøkene på Ullersmo var som sagt "å gi et virkelighetsbilde av det å være kriminell, være rusmisbruker og sitte i fengsel". Flere av deltakerne la nettopp vekt på at de fikk et inntrykk av "sannheten" eller "virkeligheten" da de var på Ullersmo. En sa det slik:

"Det å være på Ullersmo, det er virkeligheta. Det er sånn det er. Det er de faktiske personene som forteller, som deler med deg, og ikke noen som leser fra en bok eller som har gått på skoler. Det er sånn det er."

Det var imidlertid ikke alle som mente at de fikk et realistisk bilde av fengselet under besøket. Flere omtalte opplegget som et "skuespill". Andre mente at det ble overdrevet:

"Klart de overdriver litt. Skremsel. De prater som at folk går og hogger deg i ryggen annen hver dag liksom. Det skjer ikke. Det er ikke mulig. (...) De liksom la det frem sånn at det var fælt, de daa hver dag og sånn, men det er litt feil beskrivelse syns jeg."

Opplevde ungdommene prosjektet som skremmende?

Nesten alle deltakerne vi snakket med ga uttrykk for at de ble skremt da de besøkte fengselet. Enkelte la vekt på at det var det de fikk se, og det de innsatte fortalte om fengselet som skremte dem. Med andre ord *selve informasjonen*. Andre sa at de var mest redd for at de innsatte skulle gjøre dem noe mens de var der. De ble altså skremt av de *fryktproduserende virkemidlene*, og ikke det budskapet som ble forsøkt formidlet.

Det var imidlertid ikke alle som ga uttrykk for at de ble skremt. Noen kunne fortelle at de syntes det var spennende å være på Ullersmo. Flere av jentene fortalte dessuten at de ble betatt av de innsatte. En kunne også få inntrykk av at enkelte betraktet de innsatte som forbilder.

Mente de prosjektet hadde positive effekter for egen del?

De fleste deltakerne ga uttrykk for at de var positivt innstilt til fengselsbesøket, og at det opplevde det som positivt å ha vært med i prosjektet. Til tross for dette mente kun et fåtall (12/32), at prosjektet hadde hatt noen form for innvirkning på dem. De fleste mente hverken at det bidro til at de ble mindre kriminelle eller at de brukte mindre rusmidler.

Del II

Innledning

Jeg går her videre på følgende punkter: Amerikanske studier over liknende prosjekter, noen refleksjoner rundt konfrontasjonene og konklusjonene fra evalueringen.

Amerikanske studier

Konkrete evalueringer

Prosjekter som i større eller mindre grad likner på Ullersmoprosjektet, har det vært mange av i USA. De fortsetter å dukke opp. Felles for dem er bruken av fengsler og fanger i rehabiliteringsforsøk rettet mot ungdom som oppfattes å ha problemer med rus og kriminalitet. Prosjektene kan være svært konfronterende og aggressive, flere hakk kraftigere enn Ullersmoprosjektet, eller de kan være mildere enn dette. De kan også involvere familiemedlemmer, bestå av flere besøk, være godt eller dårlig forberedt. De handler alle om å skjære igjennom, realitetsorientere og avskrekke, om voksnes ansvar for ungdom på skråplanet, og om disse unges ansvar for selv å hanke seg inn igjen. Mange av argumentene for de amerikanske prosjektene er til forveksling lik de vi finner knyttet til Ullersmoprosjektet.

De amerikanske prosjektene har blitt evaluert en rekke ganger, dels ved hjelp av ulike tilnærminger. Noen få av prosjektene er evaluert flere ganger. Det prosjektet som inspirerte til Ullersmoprosjektet, Juvenile Awareness Project (JAP) i New Jersey, det opprinnelige "Scared Straight!"-prosjektet, ble evaluert tre ganger på syttitallet (Finckenauer 1982, Langer 1980 og Gilman og Milin 1977).

Omtrent halvparten av de amerikanske evalueringene vi har gjennomgått er sanne eksperimenter. Resten er kvasi-eksperimentelle. De fleste evalueringene måler *holdninger* og/eller registrert kriminalitet i tiden før og etter besøket i fengselet. De amerikanske evalueringene er imidlertid kvalitetsmessig ujevne.

Resultatene av de fjorten evalueringene vi har gjennomgått går stort sett i én retning. De fleste finner *ingen effekt* av besøket i fengselet. De unge ble skremt eller konfrontert til ingen nytte. Et par evalueringer finner *negative* resultater, dvs. mer kriminalitet etter besøket enn før. Det gjelder for eksempel det ennå eksisterende JAP i New Jersey. Tre evalueringer finner *positive* resultater på lang sikt. De tre evalueringene det her er tale om fastslår hurtigere reduksjon i kriminalitet for de besøkende ungdommene enn det som vanligvis er tilfellet i den aktuelle alderen. Forskerne mener da at konfrontasjoner *framskynder* reduksjonen i kriminalitet. Disse tre evalueringene avvises i litteraturen på metodisk/vitenskapelig grunnlag.

Samlet sett er amerikanske forskere etter en rekke evalueringer enig om at konfrontative tilnærminger *ikke er noe godt bidrag* til rehabiliteringen av ungdom belastet med rus og kriminalitet. Når slike prosjekter i en viss grad ennå oppstår eller består, skyldes det blant annet de spesielle styringsforholdene i USA. Den enkelte stat eller det enkelte fylke har utstrakt myndighet på dette området. Det skal ikke mer enn én overbevist lokal dommer til før et prosjekt videreføres (jf. Finckenauer 1982). Slike prosjekter fortsetter derfor å dukke opp den dag i dag.

Generell litteratur om emnet

Den generelle kriminologiske og psykologiske litteraturen peker i samme retning som de konkrete evalueringene. Barn og unges avlæring av kriminalitet og rusmisbruk skjer ikke gjennom fryktproduksjon. Man risikerer snarere å produsere negative forbilder eller modeller for den allerede belastede unge: Man risikerer å skyve vedkommende i retning av en forverring av selvbilde og atferd (jf. Schneider 1990).

Konfrontasjonsprosjektene implisitte eller eksplisitte forutsetninger om at så unge mennesker er rasjonelle og vurderingsdyktige i forhold til rus og kriminalitet blir også avvist (jf. Schneider 1990 og Lundman 1993). Forskningen forteller at det faktisk er mulig å fastslå former for rasjonalitet hos voksne kriminelle - selv om det ikke nødvendigvis er former vi liker. Men læring, vurdering og avveining foregår på ganske andre måter hos folk som er så unge som det det her er snakk om, fra tretten-fjorten til vel nitten år.

Det finnes dermed ikke grunnlag i det amerikanske materialet for støtte til konfrontative og fryktproduserende rehabiliteringsforsøk av rus- og kriminalitetsbelastet ungdom. Disse forskningsresultatene mener vi kan overføres til Norge på tross av den samfunnsmessige og kulturelle distansen, all den tid denne forskningen spenner over svært varierte prosjekter. Det må også være mulig å fastslå visse universalier når det gjelder menneskesinnet og grunnleggende læreprosesser.

Konfrontasjonene

Når vi ser på selve konfrontasjonene på Ullersmo, på gjennomføringen av dem og på forberedelser og oppfølging i forhold til de unge, slås vi av flere trekk. De ansvarlige fremstår med overflatiske forståelsesmåter, de er ofte inkonsistente i vurderingene, og de mangler fagkunnskap. Det totale opplegget for besøkene er vanskelig å kontrollere, og det varierer fra gang til gang. Dessuten krysser man i praksis både etiske og juridiske grenser regelmessig. Jeg tar dette punkt for punkt.

Selve konfrontasjonsforløpene på Ullersmo har etter alt å dømme vært kraftigere i formen, mer konfronterende, mer skremmende, mer uforutsigbare i det meste av prosjektperioden enn det vi har kunnet observere. Konfrontasjonene ble med andre ord dempet i den perioden vi observerte dem. Dette framgår av intervjuer med så vel de unge som med de innsatte. De ansatte har hatt vanskeligere for å formidle dette til oss. Disse vanskene kan ganske enkelt skyldes at de ikke vet nok, ikke har sett alt som har skjedd. Det kan også skyldes at de ubevisst eller bevisst har tonet ned de ubehagelige sidene ved prosjektet.

Intervjuer og observasjoner gjør det klart at konfrontasjonen i svært stor grad har vært definert av de innsatte selv. Det har vært den enkelte innsattes dagsform og holdninger som har vært avgjørende, i tillegg til øyeblikksrelasjoner som har oppstått mellom dem og de unge. Kort sagt: Dersom man hadde en aggressiv innsatt som hadde vansker med å begrense seg, og han møtte en ungdom han oppfattet som ekstra "frekk" eller "hard", så ble konfrontasjonene gjerne svært sterke. Vi har bekreftet informasjon om fysisk håndgemeng, tilløp til slåssing. Vi vet om ydmykelser av unge besøkende som helt klart ikke er tillatt. Vi vet at ungdom har blitt skjelt ut på det groveste, og vi vet at unge har blitt holdt opp etter veggen og truet, eller de har blitt skjøvet hit eller dit i lokalet.

De innsattes verbaliseringer og selve omgivelsene med murer, sikkerhetsceller, kontroller, ståldører, uniformer og innsatte som er fysisk preget av rus og kriminalitet utgjør svært sterke virkemidler. Samlet sett skaper alt dette en situasjon som stort sett fjerner det påståtte elementet av frivillighet. Situasjonen omdefineres, og er ikke lenger den "ikke-vold"-situasjonen de ansvarlige for prosjektet hevder de ønsker. Konfrontasjonene representerer målbevisste forsøk på produksjon av frykt og avmakt. Det er dette som definerer dem, ikke de forsøkene på kunnskapsformidling som er ment å danne grunnlag for dem.

Fra prosjektledelsens side har det ved en rekke ganger vært gitt uttrykk for at forutsetningen for deltakelse var forberedelser og oppfølging i ettertid. Kommunikasjonen av disse forutsetninger har vært variabel i forhold til institusjonene, det har heller aldri vært presisert nøyaktig hva slike forutsetninger skulle være. Det viser seg da også at oppleggene i institusjonene har vært svært varierende. For det meste har de vært svake, i noen tilfeller helt fraværende. En del ungdommer har ikke fått forberedelser, eller de har blitt forberedt på et rolig og informasjon-sinnrettet besøk på Ullersmo. Mye av forberedelsene ved den største brukerinstitusjonen har bestått av uformell kommunikasjon mellom de unge. Ved denne institusjonen ble besøket etterhvert forstått som en manndomsprøve. Det var noe man måtte gjennom for ikke å tape ansikt i miljøet. Når det gjelder oppfølging i ettertid, bearbeiding, har dette også vært preget av tilfeldigheter. I beste fall fant det sted faste samtaler opp til et halvt år etter besøket. For de fleste unge har det handlet om i høyden et halvtimes møte i institusjonen ved tilbakekomst fra fengselet. De fleste har i tillegg måttet snakke med venner og familie om besøket. Den forutsetningen som ansvarlige ved Ullersmo hele tiden har hevdet lå til grunn for prosjektet, nemlig forberedelser og oppfølging fra institusjonene sin side, har enten ikke blitt kommunisert til institusjonene, eller den har blitt svakt fulgt opp eller ikke fulgt opp i det hele tatt.

Konfrontasjonsforløpene i sin totalitet holder derved ikke mål, selv ikke i forhold til de kriterier de ansvarlige selv har lagt til grunn. Faglig, det vil si juridisk og etisk, krysser de konstant så vel implisitte som eksplisitte grenser i regler og lovverk.

Konklusjon om Ullersmoprojektet

Vi har på denne bakgrunnen stort sett uten reservasjoner kunnet fastslå at den tilnærmingen som Ullersmoprojektet representerer og selve Ullersmoprojektet, er faglig uforsvarlig.

Det vil si to ting: En, sett fra et nytteperspektiv: Slike prosjekter gjør ikke det de ansvarlige sier de gjør - de bidrar ikke til reduksjon i kriminalitet og rusmisbruk hos ungdom. De hjelper dem ikke til rehabilitering. Fryktproduksjonen er uten nytte.

To: I slike prosjekter foretar man seg ting i forhold til *barnevernsklinter* som ikke bare strir mot lovens ånd, det vil si de grunnleggende forutsetninger som aktuelle lover og regler bygger på, men også mot selv lovens bokstav. En rekke handlinger som konstituerer tilnærmingen, er ganske enkelt ikke tillatt å utføre i forhold til behandlingstrengende barnevernsklinter (Faggruppe 1995).

Konklusjon om barnevernet

Ullersmoprojektet i Norge har vært et importprodukt, en lånt amerikansk tilnærming. Men det ble plantet i fruktbar jord. Det var, og er, mottakelighet for slike idéer i deler av barnevernet og fengselsvesenet. Dette gjelder særlig de delene av disse to samfunnsfærene som

baserer seg på privat og personlig initiativ, og som delvis bygger på svake faglige overveininger. La meg avslutte med noen ord om noen *grunnholdninger* som kom til uttrykk i Ullersmoprojektet.

Det første prosjektet uttrykker er en nesten voldsom handlings- og inngrepsviljen i noen miljøer. En rekke mennesker som har ansvar for vanskeligstilte barn og unge, mener at det tradisjonelle barnevernet er for lite handlekraftig. De er innstilt på å skjære igjennom. De mener at det er de voksnes plikt å hjelpe de unge til å hjelpe seg selv.

Det andre viktige prosjektet bygger på en høyere vurdering eller rangering av handling enn av de eventuelle begrensninger man måtte legge på handlingen. Handling er gitt prioritet, er det primære.

Det tredje viktige premiss for prosjektet er en kombinasjon av svak eller forstyrret barnefaglig kompetanse, koplet med en slags forakt for relevante kategorier "fagfolk" og akademikere. Man mener at disse er preget av liten praktisk innsikt og svak realitetssans. Den samme forakten retter seg for øvrig mot det man ser på som naive lover og regler. Som en sa det, lover og regler eller rettssikkerhet, har en tendens til å "blande seg inn på ganske mange terapeutiske nivåer".

Kombinerer vi disse trekkene med det faktum at feltet har sin porsjon karismatiske enkeltpersoner og miljøer som har mer preg av åndelig enn av faglig fellesskap, må konklusjonen bli at selv om Ullersmoprojektet eller "Scared straight" i Norge nå er stanset, vil det ganske sikkert oppstå nye prosjekter eller tiltak i samme ånd, og delvis befolket av de samme menneskene. Slike prosjekter finner faktisk sted i dette øyeblikk.

Fotnoter

- 1 Evalueringen av Ullersmoprojektet beskrives nærmere i Hovland og Storvoll (1997) og Hovland og Storvoll (1995).
- 2 Eksempler på dette er at det kastes salt- og pepperbøsser i veggen og at det trues med vold. Situasjonen er konstruert for å produsere frykt og avmakt.
- 3 Noen få deltakere ble intervjuet før fengselsbesøket. Vi la opprinnelig opp til å følge et utvalg av deltakere fra uken før deltakelsen til et halvt år etter. Dette lot seg av praktiske grunner ikke gjennomføre.
- 4 Det ble arrangert en femte konfrontasjon. Denne har ikke inngått i evalueringsprosjektet da den ble betegnet som et privat opplegg for en bekjent av en av fengselets ansatte.
- 5 Ansatte ved brukerinstitutionene som var involvert i bruken av Ullersmoprojektet.

Litteratur

- Faggruppe ved Barne- og ungdomsavdelingen i Barne- og familiedepartementet (1995). *Utredning av de faglige forutsetningene for arbeid med ungdom plassert etter lov om barnevernstjenester §§ 4-24 og 4-26*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- Finckenaue, J.O. (1982). *Scared Straight! and the Panacea Phenomenon*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Gilman, L. og Milin, R.K. (1977). *An evaluation of the Lifers Group Juvenile Awareness Program*. New Jersey: New Jersey State Department of Corrections.
- Holt, C. (1990). Skræmt til lovlidighet. *Nyt fra kriminalforsorgen*, 2, 10-11.
- Hovland, A. og Storvoll, E.E. (1995). "Ullersmoprojektet" *Evalueringsrapport nr. 1*. UNGforsk-rapport 5/95. Oslo: UNGforsk.
- Hovland, A. og Storvoll, E.E. (1997). *På rett kjøll? Ullersmoprojektet 1992-1996*. NOVA-rapport 1/97. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

- Kiberg, C. (1992). Unge lod sig ikke skræmme til lovlydighed. *Nyt fra kriminalforsorgen*, 5.
- Kyvsgaard, B. (1990). Skræmt til lovlydighed? Dansk forsøg med aversionsterapi. I: Kyvsgaard, B.; Snare, A. og Wilhjelm, P. (Red.): *Forebyggelsens veje og vildveje*. København: Kriminalistisk Institutt.
- Lab, S.P. (1988). *Crime Prevention. Approaches, Practices and Evaluations*. Anderson Publishing Co.
- Langer, S. (1980). *Fear in the deterrence of delinquency: A critical analysis of the Rahway State Prison Lifers Program* (Synopsis), 1-57. Kean College, Union, New Jersey, Department of Sociology and Social Work.
- Langer, S. (1979). *The Rahway State Prisons Lifers' Group: A Critical Analyses*. Kean College of NJ, Department of Sociology and Social Work.
- Lewis, R.V. (1983). Scared Straight - California Style. Evaluation of the San Quentin Squires Program. *Criminal Justice and Behavior*, 10 (2), 209-226.
- Lundman, R.J. (1993). *Prevention and Control of Juvenile Delinquency*. New York: Oxford University Press.
- Nyborg, F. og Korsvold, J. (1995). *Prosjektbeskrivelse "Ullersmoprojektet"*. Upublisert.
- Schneider, A.L. (1990). *Deterrence and Juvenile Crime. Results from a National Policy Experiment*. New York: Springer-Verlag.

Erik Grevholm
Sociologiska institutionen
Stockholms Universitet
Sverige

Fängelseeffekter **En genomgång av moderna nordiska** **empiriska behandlingsstudier**

Sammanfattning

Detta paper har sitt ursprung i ett samarbete med det amerikanska forskningsprojektet CDATE, som ska resultera i statistiska meta-analyser av all internationell produktion av behandlingsstudier mellan åren 1968 till 1994. Med behandling menas här alla insatser som följer av en fällande dom, d v s såväl behandlingsinsatser inom ramen för verkställigheter av påföljder som själva påföljderna som sådana. Den dominerande effektdimensionen är återfall i brott, men även faktorer som missbruk uppmärksammas.

Ett mindre antal nordiska studier har motsvarat de metodologiska urvalskrav som gäller i CDATE-projektet. I korthet går kraven ut på att angreppssättet har en kvantitativ inriktning som möjliggör statistisk bearbetning, att uppläggningsen har en experimentell inriktning med för- och eftermätning eller kontrollgruppsdesign samt att rapporten innehåller elementära beskrivningar av urvalsförfarandet, mätinstrumenten, antalet respondenter och helst även av själva behandlingen.

I detta paper fokuseras de accepterade nordiska studier som har fängelseanknytning och som publicerats mellan åren 1980 och 1995. Genomgången av de moderna nordiska fängelsestudierna har emellertid inte begränsats till en redovisning av vilka undersökningar som uppfyller de urvalskrav som omgärdat nämnda projekt. Istället har de formellt accepterade studierna underkastats en ingående granskning i syfte att klargöra det nordiska kunskapsläget om effekter av fängelse och behandling inom fängelse.

Ambitionen har alltså varit att åstadkomma en uttömmande genomgång av den moderna nordiska forskningen på detta område. Det går emellertid inte att utesluta att relevanta studier har förbisetts. Med detta förbehåll sammanfattas resultaten av undersökningen.

Genomgången har bl.a. betydelse för debatten om den så kallade behandlingstanken kontra nyklassiska tankegångar. Resultaten ger också anledning att aktualisera forskningsstrategiska frågor, t.ex. hur produktionen kan stimuleras och kvaliteten förbättras. I detta paper begränsas framställningen till att i huvudsak omfatta de rent empiriska och metodologiska erfarenheterna. Övriga frågor kommer att belysas i andra fora, t.ex. i en artikel i *Nordisk Tidsskrift fr Kriminalvidenskab* (Grevholm & Köhlhorn, 1997).

Det kan förefalla som om de metodologiskt relaterade kraven i den kritiska genomgången är högt ställda. I själva verket är det relativt allmänt vedertagna metodvillkor som tjänat som utgångspunkt (se t.ex. Campbell & Stanley, 1963; Nachmias & Nachmias, 1991). Svårigheterna att fastställa effekter på detta område bör inte pareras med en mindre kritisk och mer lättsinnig hållning. Tvärtom framstår det som klokt att inte dra allt för långtgående

slutsatser om effekter utifrån studier som inte håller tillräcklig kvalitet i de delar som berör effektskattning.

Vilka effekter har då fängelsestraff eller behandling under verkställighet av sådant straff? Går det att påvisa att benägenhet till återfall i brott verkligen påverkas av straffet, eller av behandlingsinsatser inom straffet?

Sammanlagt tio moderna nordiska fängelserelaterade behandlingsstudier har bedömts motsvara urvalskraven i CDATE-projektet. Av den vidare granskningen framgår att endast två av dessa kvalificerar som bedömningsunderlag ifråga om behandlingseffekter. De två studierna visade att interneringsstraffet i Sverige respektive en norsk behandling för fängelsedömda rattfyllerister inte hade några konstaterbara effekter på tendensen till återfall, jämfört med sedvanliga verkställigheter av fängelsestraff.

En viktig anledning till att resultaten från interneringsstudien bedömts som rimliga är att en multivariat analys kompensterade risken för snedvridande selektion. Ytterligare ett skäl är att interneringens behandlingsinnehåll inte skilde sig nämnvärt från det jämförda fängelsestraffet. Resultaten i den norska rapporten bedöms som trovärdiga framför allt av två skäl. Den studerade insatsens potentiella genomslagskraft var av allt att döma svag. Dessutom kunde inga effekter påvisas trots att den mest framträdande metodologiska felkällan, selektion av motivation, borde ha stimulerat ett överdrivet positivt behandlingsresultat.

Beträffande de åtta övriga studierna är bedömningen att de är behäftade med allt för betungande metodologiska tillkortakommanden för att kunna betraktas som vederhäftiga effektstudier. Det går helt enkelt inte att dra slutsatser om effekter av interventionerna utifrån dessa utvärderingar, vare sig beträffande fängelsestraff i sig eller behandlingar inom denna form av straff.

Den dominerande felkällan i sju av de åtta studierna är att det finns klara indikationer på att de jämförda grupperna inte var likvärdiga innan behandlingsexponeringen, ifråga om aspekter som kan ha betydelse för tendensen att återfalla i brott och missbruk. Därför går det inte att betrakta effektestimaten som rättvisande mått på de studerade behandlingarnas effektivitet. En av de åtta studierna bygger på jämförelser av en och samma grupp före och efter en viss behandling. I detta fall är den basala undersökningsdesignen allt för svag för att det ska vara möjligt att bedöma undersökningen som en auktoritativ effektstudie. Vid sidan om dessa grundläggande problem har samtliga undersökningar andra metodologiskt betingade brister som ytterligare inskränker möjligheterna att se dem som övertygande effektvärderingar.

Genomgången av den empiriska behandlingsforskningen berör endast moderna nordiska studier. I en heltäckande analys bör även något äldre studier och framför allt erfarenheter från andra delar av världen beaktas. Samtidigt framstår moderna nordiska erfarenheter som speciellt viktiga för att värdera nutida förhållanden inom detta kulturella och geografiska område. Forskning från andra kultursfärer, eller av lite äldre datum, har många gånger mindre värde än kunskapsproduktion som är utförd i den kontext och under den tidsperiod som tolkningarna appliceras på.

På grundval av nordiska empiriska studier som publicerats från år 1980 och framåt ter sig möjligheterna att bedöma effekter av fängelsepåföljd och behandlingar inom sådan påföljd som ytterst begränsade. I stort sett saknar vi kunskaper om vilka individualpreventiva effekter

som fängelsestraffet i de nordiska länderna har jämfört med andra påföljder. Utifrån nordiska empiriska erfarenheter är det exempelvis inte möjligt att hävda att fängelsepåföljd har negativa eller positiva effekter på de dömdas benägenhet att återfalla i brott, eller för deras vidare rehabilitering. Vidare råder det brist på empiriskt välgrundade kunskaper om vilka effekter som olika nordiska behandlingsinitiativ inom ramen för fängelsestraff har för centrala faktorer som framtida kriminalitet, missbruk och klienternas vidare sociala situation. På vetenskaplig grund är det alltså svårt att hävda att speciella behandlingsinsatser har positiva individualpreventiva konsekvenser.

Martinsson gav i mitten av 1970-talet upphov till frasen: *What works? - Nothing works!* (Martinsson, 1974). Den här delgivna kunskapssituationen skulle på motsvarande sätt kunna summeras som: *What works? - No one knows!*

Det är naturligtvis olyckligt att utfallet av det många gånger kvalificerade arbete som utförs inom kriminalvården i så liten utsträckning kan bedömas utifrån vetenskapliga effektstudier. Endast tio moderna nordiska studier av fängelseffekter motsvarar ett antal relativt lågt ställda grundkrav. Och värdet av detta fåtal studier är av allt att döma magert i de delar som handlar om effektskattning. Dessa omständigheter borde fungera som en väckarklocka för beslutsfattare inom det kriminalpolitiska området och för representanter för forskarsamhället. Rimliga kriminalpolitiska bedömningar kräver åtminstone ett minimum av relevant empiriskt beslutsunderlag. Det svarta hål som bristen på kunskap utgör borde vara en stimulerande utmaning för nyfikna myndighetsrepresentanter och intresserade forskare.

Inledning

Många år har förflutit sen Lipton, Martinsson och Wilks år 1975 publicerade sin välkända och omdebatterade meta-studie av den internationella behandlingsforskningen - "The Effectiveness of Correctional Treatment". Forskningsinventeringen omfattade tiden från andra världskrigets slut till och med år 1967. Två decennier senare leder nu Lipton ett forskarlag som försöker göra en genomgång av alla empiriska studier om behandlingseffekter inom påföljdsväsendet som producerats under åren 1968 till 1994. Projektet går under namnet CDATE. Eftersom målet är att åstadkomma en uttömmande inventering har det amerikanska forskarlaget etablerat samarbete med forskare runt om i världen. De lokala representanterna har till uppgift att spåra och grundligt gå igenom den befintliga forskningen i sitt geografiska bevakningsområde. De studier som uppfyller ett antal grundkriterier kodas in i en databank av de lokala representanterna. Statistiska meta-analyser kommer att genomföras med insamlad data. Det svenska Brottsförebyggande rådet (Brå) har fungerat som det amerikanska projektets samarbetspartner i Norden. Av Brå:s forskningschef, professor Eckart Kühlhorn, fick jag i uppdrag att utföra och avrapportera de basala delarna av detta arbete under år 1996. De statistiska analyserna kommer att genomföras och presenteras i ett senare skede.

Med begreppet behandling avses i detta fall både behandlingsinsatser inom påföljder och själva påföljderna som sådana. Eftersom de studerade objekten är befintliga studier är det frågan om ett meta-analytiskt angreppssätt (Izzo & Ross, 1990). Ett dominerande syfte med behandling inom rättsväsendet är att motverka återfall i brott. Detta innebär att mätningar av återfallsbrottlighet tenderar att vara de mest centrala effektvariablerna i behandlingsstudier.

Bland de nordiska effektutvärderingar som uppmärksammas är den helt dominerande effektvariabeln om klienterna har återfallit i brott eller ej. Tiden till första återfall i brott och återfall

i missbruk uppmärksammas i en studie. I en undersökning är effektvariabeln antalet avtjänade dagar i anstalt före och efter en viss behandling. Andra mått som skulle kunna sprida ökat ljus över insatsernas effekter är exempelvis antal återfall och återfallets allvarlighetsgrad.

Effekt kan här beskrivas som skillnaden mellan det som hänt i och med behandlingen, jämfört med vad som skulle ha hänt om klienterna fått någon annan behandling. Av beskrivningen framgår att de effekterna tar fasta på den vårdande delen av det individualpreventiva begreppet. Andra aspekter av individualprevention, eller för den delen allmänpreventiva dito, berörs inte (se t.ex. Andersson, 1991; Brå-rapport 1977:7).

Projektet fokuserar egentligen inte på fängelseforskning utan på studier av effekter av behandling inom påföljdssystem i en vidare bemärkelse. Merparten av de nordiska studierna berör emellertid, om inte annat indirekt, effekter av fängelsestraffet. I några fall handlar det om effekter av speciella insatser inom ramen för verkställighet av fängelse, t.ex. kursverksamheter för rattfylleridömda. Betydligt oftare uppmärksammas dock effekter av fängelsestraffet genom att personer som avtjänat fängelse utgör kontrollgrupp då utfallet av andra påföljder studeras, t.ex. rättspsykiatrisk vård. Dessa omständigheter gör att det insamlade materialet lämpar sig väl för att belysa kunskapsituationen om effekter av fängelsestraffet och verksamheter inom denna form av straff.

Urvalskrav och insamling

Urvalet av studier till meta-genomgången har styrts av ett antal grundkriterier (Pearson m.fl. 1996). För att få ett grepp om den lite nyare nordiska forskningen utsträcktes tiden till att även omfatta år 1995. Den enda nordiska undersökning som rapporterades år 1995 kommer emellertid inte att ingå i den övergripande amerikanska genomgången.

Inkluderas skulle:

- publicerade eller opublicerade studier som rapporterats från år 1968 till och med år 1995;
- som använder före- och eftermätning eller experimentgrupp jämförd med kontrollgrupp;
- gällande alla former av behandling/rehabilitering/intervention;
- beträffande alla typer av förövare såväl i anstalt som i frivård;
- som inbegriper pålitliga mått angående recidivism eller annan relevant effektvariabel;
- som producerats i något av de nordiska länderna.

Följande omständigheter var skäl till att exkludera en studie:

- ej fullbordad studie, t.ex. endast pilotstudie
- möjligheter till jämförelse och kontroll saknas, t.ex. endast eftermätning utan jämförelse med kontrollgrupp
- uppgifter om antalet observationer saknas, d v s inget N=
- otillräcklig beskrivning av behandlingsinsatsen
- behandlingsinsatsen är avhängig en viss plats, tid eller person och kan inte antas vara möjlig att lära ut
- endast beskrivande uppgifter utan data om effekter
- endast subjektiv utvärdering utan objektivet inriktat tillvägagångssätt

- oppgifterna om effekter är endast spekulationer
- effektmått är uppenbart för anekdotiska eller missvisande för att vara informativa, t.ex. om tydliga definitioner saknas.

Målsättningen med detta projekt är att forskningsinventeringen ska bli uttömmande. Arbetet med att identifiera de nordiska studier som borde ingå i meta-analysen har i huvudsak bestått av tre moment. För det första kontaktades nyckelpersoner runt om i Norden som har speciella kunskaper på detta område. Dessa personer har hjälp till med att informera om och söka igenom behandlingsforskningen i respektive land. För det andra sändes skriftliga förfrågningar till ett femtiotal nordiska forskningsinstitutioner. För det tredje genomfördes sökningar i nordiska och internationella databaser och även manuella sökningar utifrån referensförteckningar i relevanta verk och artiklar. På detta sätt identifierades ett stort antal undersökningar som skulle kunna vara aktuella för meta-analysen. Den vidare granskningen ledde slutligen fram till att sammanlagt 16 studier, som presenterats i 17 fristående dokument, befanns motsvara urvalskraven. Ambitionen har alltså varit att meta-analysen ska bli heltäckande. Det går dock inte att utesluta att relevanta studier har förbisetts.

Trots de relativt tydliga formella kriterierna var det i några enstaka fall besvärligt att avgöra om en studie skulle inkluderas eller ej. I fråga om behandlingsstudier om fängelse och fängelsestraff gäller detta framför allt en välkänd norsk undersökning, *Fra Arbetsskole til Ungdomsfengsel*, av Bödal (1969). Orsaken till att studien inte inkluderats är att jämförelserna bygger på uppföljning av två populationer som inte bara fått olika behandling, utan som även erhållit behandlingen vid helt olika tidpunkter. I CDATE-projektet är intentionen att i första hand ta fasta på jämförda grupper som uttryckligen är utformade för en prövning och som framför allt erhållit respektive behandling vid ungefär samma tid (Pearson m.fl. 1996).

Några av de fängelsestudier som uppfyller urvalskraven och som kodats in i den primära databasen är välkända och har diskuterats flitigt i den nordiska debatten om behandlingseffekter. Detta gäller framför allt de lite äldre undersökningarna. Därför nöjer jag mig med att nämna dem helt kort. Lenéer-Axelsson och Tylefors (1969) ansåg sig finna positiva effekter på återfallsbenägenheten av ett försök med individualterapeutisk behandling av unga fängelseinterner i Sverige. Christiansen m.fl. (1972) kunde inte se några påtagliga skillnader i tendensen till återfall mellan personer som avtjänat anstaltsstraff med olika inslag av behandling i Danmark. I en finsk studie av Uusitalo (1972) menade man sig kunna påvisa att vistelser i öppna anstalter resulterade i färre återfall än placeringar på slutna anstalter.

Flertalet av de accepterade behandlingsstudierna med fängelseanknytning är av något senare datum. I syfte att ge en mer utvecklad bild av de moderna nordiska erfarenheterna redovisas en ingående granskning av de studier som presenterats från år 1980 och framåt (Tabell 1). Av de aktuella moderna studierna kan tio anses vara fängelserelaterade. Nio av dessa är svenska och en är norsk.

Forskningsdesigner

I princip finns det två sätt att studera effektförhållanden på; dels genom *experimentellt* orienterade metoder och dels genom *multivariata* statistiska analyser. Urvalskriterierna i CDATE-projektet visar att det experimentella förfarandet ses som helt avgörande. Samtidigt är det viktigt att påpeka att multivariata tekniker kan stödja experimentella uppläggningar och ge ökad tyngd till effektvärderingen.

Tabell 1. Sammanställning över studier med fängelseanknytning som har befunnits motsvara urvalskraven. Uppställningen följer den ordning som undersökningarna kommenteras i nedan.

Författare	Intervention	Grunddesign	Effektvariabler	Huvudsakliga felkällor
Socialstyrelsen (1980)	Fängelse kontra rättspsykiatrisk vård	Statisk kontrollgrupp	Återfall i brott inom 3 år	Matchningseffekt och selektion av psykisk status
Caroli, R. m.fl. (1982)	Fängelse kontra rättspsykiatrisk vård	Statisk kontrollgrupp	Återfall i brott inom 3 år	Matchningseffekt och selektion av psykisk status
Lidberg, L. (1985)	Fängelse kontra rättspsykiatrisk vård	Statisk kontrollgrupp	Återfall i sexualbrott inom 3 år	Matchningseffekt och selektion av psykisk status
Belfrage, H. (1989)	Fängelse kontra rättspsykiatrisk vård	Statisk kontrollgrupp	Återfall i brott inom tre år	Matchningseffekt och selektion av psykisk status
Ahlberg, K. (1984)	Fängelse kontra internering	Statisk kontrollgrupp	Återfall i brott inom 5 år	Selektion av behov
Andersson, T. & L. Alexandersson (1994)	Fängelse kontra samhällstjänst	Statisk kontrollgrupp	Återfall i brott inom 1 år	Selektion av "netwidening"
Statskontoret (1992)	Behandling av drogmissbrukare i fängelse	Matchad kontrollgrupp	Återfall i brott inom 1 resp. 5 år samt missbruk och sysselsättning inom 1 år	Experimentell mortalitet och selektion av motivation
Törnros, J. (1992; 1993)	Behandling av rattfyllerister i fängelse	Matchad kontrollgrupp	Återfall i rattfylleribrott inom 2 resp. 4 år	Selektion av motivation
Danielsen, T. & Y. Hammerlin (1995)	Behandling av rattfyllerister i fängelse	Statisk kontrollgrupp	Återfall i rattfylleribrott inom 1 resp. 2 1/2 år	Selektion av motivation
Eriksson, U-B., m.fl. (1985)	§ 34-institutet	Endast för- och eftermätning	Antalet avtjänade dagar i anstalt under två treårsperioder	Ingen kontroll för historia och mognad

En förhållandevis stark experimentellt inspirerad uppläggning är en *kontrollgruppsdesign med randomiserad fördelning till experiment- respektive kontrollgrupp* (se t.ex. Campbell & Stanley, 1963). Ett sådant angreppssätt kan ge goda möjligheter att klarlägga effektförhållanden, även om den enbart inkluderar mätningar efter den fokuserade exponeringen. Naturligtvis måste studien i övrigt vara väl genomförd och antalet undersökningsspersoner tillräckligt många för att grunddesignens styrka ska bli utslagsgivande. En så kraftfull ansats utnyttjas emellertid inte i någon av de moderna nordiska studierna.

Tre olika grunddesigner förekommer i de tio aktuella studierna. I sju fall utnyttjas något som kan kallas statistisk *kontrollgruppsdesign* (a.a). Uppläggningsen innebär att en experimentgrupp jämförs med en kontrollgrupp efter det att grupperna exponerats för olika insatser. Skapandet av kontrollgruppen styrs i detta fall inte av en slump- eller matchningsprocedur, utan kontrollgruppen är helt enkelt en population som definierats som kontrollgrupp. Problemet med denna uppläggning är att den vanligtvis medger begränsad kontroll för felkällor. Därför är det i dessa fall ofta svårt att slå fast betydelsen av den studerade behandlingen.

I två av studierna används en uppläggning som kan benämnas som *matchad kontrollgruppsdesign* (a.a). Experimentgrupperna jämförs i dessa fall med kontrollgrupper som bildats genom matchning längs ett antal förmodat relevanta dimensioner. Ansatsens potentiella styrka ligger i matchningens förmåga att undanröja tvivel om att grupperna inte är initialt jämförbara. Ett framträdande problem är dock att matchningen endast tar fasta på de faktorer som är möjliga att ta hänsyn till. Detta innebär att okända och vanligtvis även en del kända felkällor inte kan kontrolleras, och att man därmed inte kan utesluta alternativa förklaringar.

I en av de uppmärksammade undersökningarna praktiseras en uppläggning som kan karaktäriseras som *endast för- och eftermätning* (a.a). Som benämningen antyder bygger jämförelserna här på mätningar beträffande en och samma grupp före och efter en viss behandling. Detta är den svagaste designen som accepteras i detta sammanhang. Avsaknaden av kontrollgrupp gör det svårt att hantera felkällor.

Vidare metodologiska aspekter

I studier av behandlingseffekter är den *interna validiteten* avgörande, d v s med vilken säkerhet det går att påvisa att en faktor verkligen påverkar en annan. I dessa fall handlar det alltså vanligtvis om en insats resultat i någon förändring beträffande återfall i brott. Framför allt två aspekter bör uppmärksammas i samband med den interna validiteten, nämligen *urvalsstorlek* och *felkällor*.

Om *urvalet* är litet är det svårt att belägga annat än kraftiga effekter med hjälp av t.ex. signifikantest, vilket framgår av följande exempel. En mätning visar att 50 procent av de dömda i en kontrollgrupp har återfallit i brott. Om de båda jämförda grupperna består av 50 personer var måste skillnaden i återfallsnivå vara 19 procentenheter högre eller lägre i experimentgruppen för att vara signifikant på den sedvanliga testnivån fem procent i ett chi-två eller z-test. En minskning med 19 procentenheter innebär en reducering med 40 procent av kontrollgruppens återfallsnivå, vilket kan beskrivas som den relativa effekten. En urvalsstorlek på 50 personer i experiment- respektive kontrollgrupp är alltså i många fall otillräcklig för att fånga upp annat än mycket kraftiga effekter.

För att statistiskt påvisa mer moderata effekter krävs det betydligt större urval, vilket demonstreras i följande exempel. Förutsättningen är att experiment- och kontrollgruppen antas vara lika stora och att 50 procent av de dömda i kontrollgruppen har återfallit i brott. Om återfallsnivån i experimentgruppen visar sig vara tio procentenheter högre eller lägre krävs det att grupperna innehåller 190 individer var för att skillnaden ska vara signifikant på femprocentnivån med sedvanliga testförfaranden. En förändring på tio procentenheter kan tyckas liten men motsvarar en faktisk relativ effekt på 20 procent i förhållande till kontrollgruppens återfallsnivå. En behandlingsinsats med en så påtaglig effekt kan i många fall betraktas som mycket lyckad. För att belägga mindre effekter än så krävs ofta större urval.

I anslutning till ovanstående exempel bör det påpekas att svårigheterna att belägga effekter är som störst då återfallet, som i de beskrivna fallen, ligger runt 50 procent. Då återfallsnivån är högre eller lägre krävs det något mindre urval för att statistiskt konstatera effekter (se t.ex. Lehert, 1993).

Dessutom kan slumpmässiga variationer få ett allt för stort inflytande på resultaten om beräkningarna baseras på ett litet antal observationer. Exempelvis är en randomiserad fördelning av personer till experiment- respektive kontrollgrupp i allmänhet den bästa metoden för att tillse att grupperna blir likvärdiga. Om urvalet är litet finns det trots randomisering en betydande risk för att fördelningen blir skev längs relevanta bakgrundsfaktorer. I en sådan situation är det svårt att påvisa att variationer i effektvariabeln verkligen hänger samman med behandlingsskillnader.

Ett antal *felkällor* utgör potentiella hot mot möjligheterna att garantera den interna validiteten (se t.ex. Campbell & Stanley, 1963). I de studier som granskats är snedvridande *selektion* den vanligaste felkällan. Selektion berör risken för att fördelningen av personer till experiment- och kontrollgrupp gör att det redan från början finns skillnader dem emellan som kan ha betydelse för benägenheten att återfalla. Fenomenet har också benämnts jämförelseproblemet (Törnudd, 1969). Andra förekommande felkällor är *historia* respektive *mognad*. Historia syftar på att andra händelser än den förmodat rehabiliterande insatsen kan påverka individernas återfallsbenägenhet under uppföljningstiden. Mognad syftar att de studerade personerna kan förändras på grund av t.ex. biologisk och psykologiskt relaterad utveckling. Det är exempelvis välkänt att merparten av alla unga brottslingar upphör med sin kriminella aktivitet i stort sett oavsett vilka åtgärder de exponeras för, vilket ibland benämns spontanläkning (se t.ex. Ahlberg, 1991). Ytterligare en felkälla som förekommer är *experimentell mortalitet*. I behandlingssammanhang relaterar begreppet till att ett bortfall av studerade personer tenderar att vara selektivt. Om en eftermätning t.ex. endast baseras på de som fullföljt en behandling kan resultaten framstå som överdrivet positiva. För flertalet felkällor gäller att de hanteras bäst med slumpmässig fördelning till experiment- respektive kontrollgrupp.

En annan viktig metodologisk aspekt är den *externa validiteten*, d v s möjligheterna att generalisera resultaten till andra populationer (se t.ex. Campbell & Stanley, 1963). En undersökning kan ha god intern validitet men samtidigt vara behäftad med brister som gör att resultaten inte kan appliceras på förhållanden utanför undersökningssituationen. Möjligheterna att exportera resultaten påverkas bl.a. av *urvalsmetod, urvalsstorlek och felkällor*.

Bäst representativitet, och därmed generaliserbarhet, uppnås om de undersökta personerna *slumpas* fram ur en övergripande population. Denna metod har inte används i någon av de uppmärksammade studierna. Ibland används deskriptiva statistiska uppgifter för att studera skillnader och olikheter mellan de studerade grupperna och andra presumtiva mottagare av insatserna. Detta kan dock inte ersätta fördelarna med en slumpmässig fördelning. Den grundläggande rekryteringen får inte sammanblandas med frågan om slumpmässig fördelning till experiment- respektive kontrollgrupp. Ett sådant tillvägagångssätt är i och för sig positiv för den interna validiteten, men behöver inte förbättra möjligheterna att generalisera resultaten i tid och rum.

Ett litet *urval* inskränker möjligheten att erhålla önskvärd representativitet. Därför är det alltid bra med relativt stora urval. Samtidigt bör det noteras att urvalsstorleken ofta spelar mindre roll för den externa validiteten vid behandlingsstudier eftersom rekryteringen sällan bygger

på att klienterna slumpas ur en övergripande population. I de granskade studierna har därför storleken på urvalet större betydelse för den interna validiteten än för den externa.

Ett antal *felkällor* kan inverka menligt på den externa validiteten (se t.ex. Campbell och Stanley, 1963). En tänkbar felkälla i detta sammanhang berör fenomenet *multipl behandling*. Ofta exponeras var och en av de observerade personerna för en rad olika insatser under behandlingen. Eftersom åtgärderna praktiseras och studeras tillsammans kan det vara besvärligt att skatta och generalisera deras separata effekt. I den följande genomgången av modern nordisk fängelserelaterad empirisk effektforskning spelar frågor om den externa validiteten en underordnad roll, jämfört med den interna validiteten.

En annan betydelsefull aspekt som påverkar både den interna och den externa validiteten berör matchningen mellan individer och behandling. Så gott som samtliga effekterelaterade studier med fängelseanknytning bygger på jämförelser mellan personer som fått olika behandling, t.ex. dömts till olika påföljder. Den selektiva processen i rättsväsendet gör att de dömda erhåller straff och annan behandling som i viss utsträckning matchar deras personliga karaktäristika och vidare belägenhet. Tungt belastade brottslingar tenderar att dömas till strängare straff än mindre belastade kriminella. Förövare med psykiatrisk problematik erhåller i större utsträckning rättspsykiatrisk vård än andra. Detta gör att uppmätta effektförhållanden kan vara en följd av matchningseffekter. Om en jämförelse mellan personer som fått fängelse kontra rättspsykiatrisk vård visar att de som vårdats uppvisar lägre återfall, behöver detta inte innebära att vården också skulle ha en liknande effekt på de som befunnits vara tillräckligt friska för att straffas i fängelse. Denna typ av omständigheter inskränker i flera fall möjligheterna att koppla en effekt till en viss behandling samt möjligheterna att exportera resultaten. I CDATE-projektet har det gjorts vissa försök att bedöma graden av matchning mellan behandlingen och de dömda. Erfarenheterna är dock att det är svårt att ta fasta på detta i ett meta-analytiskt perspektiv (Pearson m.fl. 1996). I den här genomgången granskas studierna separat, vilket gör att det finns möjligheter att överväga eventuella effekter av det som kan benämnas *behandlingsmatchning*.

Samtliga fängelsestudier är behäftade med metodologiska brister som i varierande utsträckning påverkar resultatens tillförlitlighet. Det kan förefalla som om värdet av en studie är en rak funktion av dess tillkortakommanden. Möjligheterna att dra slutsatser påverkas emellertid även av om bristerna har stimulerat eller motverkat resultaten. Värdet av en studie blir i allmänhet större om felet verkat i riktning mot de erhållna resultaten, och mindre om bristerna istället underlättat utfallet. Detta fenomen illustreras i följande exempel. En behandlingsstudie visar att en insats följdes av lika stort återfall i experiment- och kontrollgruppen. Den huvudsakliga felkällan antas vara att klienterna i experimentgruppen redan innan behandlingen var mer motiverade att inte återfalla i brott. Trots en förmodat positiv snedrekrytering hade inte behandlingen någon påvisbar effekt. En starkare uppläggning med förmåga att hantera selektionsproblemet skulle därmed med stor sannolikhet bekräfta nollresultatet. Tolkningen förutsätter att selektionen verkligen var den dominerande felkällan och att det inte finns anledning att befara att behandlingen förorsakade ökad återfallsbenägenhet. Detta exempel visar att tolkningen av undersökningsresultat många gånger bör inbegripa en analys av förhållandet mellan metodologiska tillkortakommanden och erhållna resultat.

Man bör även uppmärksamma en behandlings *genomslagskraft*, d v s om den kan antas vara tillräckligt intensiv, regelbunden och långvarig för att kunna generera påtagliga förändringar (Kühlhorn, 1986). I fråga om fängelsestraffet i sig är detta så ingripande för den straffade att

den potentiella genomslagskraften vanligtvis framstår som uppenbar. Däremot kan genomslagskraften i många fall ifrågasättas när det gäller behandlingsinsatser inom ramen för verkställande av fängelsestraff. En sådan insats kan förefalla ha svag potentiell genomslagskraft i ljuset av andra faktorer som påverkar klienterna, inte minst det faktum att de avtjänar fängelsestraff. Därför är det önskvärt att studier av behandlingsinsatser innehåller beskrivningar av verksamheten. I annat fall är det svårt att bedöma genomslagskraften och även att upprepa behandlingen och undersökningen av behandlingen.

Innan resultatredovisningen tar vid ska något sägas om *uppföljningsperiodernas längd*. En vanlig invändning mot empiriska studier av återfall i brott är att observationsperioderna är för korta för att fånga upp effekter som ger utslag på lite längre sikt. För de flesta gärningsman-kategorier gäller emellertid att en icke obetydlig andel inte återfaller alls. Vidare gäller att majoriteten av de som slutligen kommer att återfalla begår nya brott inom några få år. Den tänkbara grupp som ändrar sitt beteende på grund av en behandling först på lite längre sikt kan därför antas vara så liten att den sannolikt har relativt liten inverkan på resultaten. Flera studier visar att frågan om återfall eller ej med fördel går att studera inom ett till två år efter en straffrättslig reaktion, just eftersom merparten av de som återfaller gör detta inom denna tid (Kühlhorn, 1974; Lenéer-Axelsson & Thylefors, 1969). För att fånga effekter bland den under vanliga undersökningsförhållanden begränsade grupp individer som eventuellt påverkats av behandlingen med fördröjd effekt, torde det förutom tillräckligt lång uppföljningstid, framför allt krävas ett stort urval. Beträffande uppföljningstiden bör det också poängteras att den helst ska vara lika lång för samtliga undersökta personer och åtminstone i medeltal vara likvärdig i de jämförda grupperna. I de fängelsestudier som uppmärksammas varierar observationstiden från ett till fem år.

Resultat

Fängelse kontra rättspsykiatrisk vård

Fyra av de accepterade studierna berör effekter av rättspsykiatrisk vård kontra kriminalvårdspåföljder, främst fängelsestraff (Belfrage, 1989; Caroli m.fl. 1982; Lidberg, 1985; Socialstyrelsen, 1985). Det bör dock framhållas att undersökningarna av Caroli m.fl. och Lidberg inte utges för att vara effektstudier. Ingen av studierna innehåller beskrivningar av den rättspsykiatriska vården. Därför är det i stort sätt omöjligt att bedöma på vilka grunder denna påföljd kan antas ha speciell effekt på de dömda, jämfört med fängelsepåföljd.

I dessa fall bygger mätningarna på jämförelser i återfall mellan personer som befunnits begå brotten under inflytande av psykisk sjukdom eller störning och som därför dömts till behandling, med individer som i motsvarande utredning bedömts vara tillräckligt friska för att dömas till fängelse, eller i några få fall andra kriminalvårdspåföljder. I alla fyra studier är grunduppläggningsen därmed av typen *statisk kontrollgruppsdesign*, vilken vanligtvis har ett relativt svagt bevisvärde om målet är att estimeras effekter.

Uppläggningsarna gör också att värdet av dessa jämförelser inskränks av det ovan beskrivna fenomenet *behandlingsmatchning*. En behandling som har en viss effekt på sjuka personer kan inte utan vidare antas ha samma effekt om den ges till friska, eller åtminstone mindre sjuka, personer. Därför är det rimligt att ifrågasätta om sådana jämförelser överhuvudtaget är effektmätningar. Eftersom studier av detta slag ofta karaktäriseras som effektstudier har de också att så långt som möjligt behandlats som sådana, trots oklarheterna i denna del.

I och med grunduppläggningsen och i samklang med de kommenterade misstankarna om snedvridande behandlingsmatchning är det uppenbart att de jämförda grupperna inte var likvärdiga innan behandlingen ifråga om en dimension som kan vara av stor betydelse för tendensen till återfall i brott, nämligen psykisk status. Denna aspekt fungerade i själva verket som ett diskriminerande kriterium då de dömda fördelades till experiment- respektive kontrollgrupp. Därmed finns det en risk för att resultaten hänger samman med initiala olikheter som inte har med behandlingen att göra. Enbart detta metodologiskt relaterade problem, *selektion*, gör det svårt att betrakta dessa fyra undersökningar som potentiellt vederhäftiga effektstudier. Väger man dessutom in problemet med behandlingsmatchning så inskränks tolkningsmöjligheterna ytterligare. Dessa omständigheter diskvalificerar de fyra studierna om fängelsestraff kontra rättspsykiatrisk vård från att kunna betraktas som trovärdiga effektstudier. Dessutom är undersökningarna behäftade med en rad andra metodologiska brister och oklarheter i de delar som berör effekttestimering. Därför är det mindre meningsfullt att redovisa de faktiskt presenterade resultaten av mätningarna.

Det går alltså inte att utifrån dessa undersökningar uttala sig om vilka effekter som fängelse har på återfallsbenägenheten, jämfört med det rättspsykiatriska vårdalternativet.

Fängelse kontra internering

I Ahlbergs (1984) studie jämförs benägenheten till återfall i brott efter sedvanligt fängelsestraff med motsvarande utfall efter det i Sverige numer avskaffade interneringsstraffet. Internering var ett icke tidsbestämt frihetsberövande straff som vaneförbrytare kunde dömas till efter speciell utredning och beslut i särskild nämnd. Beskrivningen av det faktiska påföljdsinnehållet ger vid handen att det inte skilde sig nämnvärt från det traditionella tidsbegränsade fängelsestraffet.

De jämförda grupperna bestod av 121 personer som dömts till internering och 121 individer som trots genomförd interneringsundersökning dömdes till fängelse. Uppföljningstiden omfattade fem år från och med frigivningsdagen. Den primära undersökningsuppläggningsen är alltså *statisk kontrollgruppsdesign*.

Av de fängelsedömda återföll 89 procent och bland de internerade var motsvarande andel 84 procent. Skillnaden i återfall mellan grupperna var alltså försumbar. Effektskattningarna genomförs med hjälp av riskkategorianalyser i form av diskriminantanalyser (se t.ex. Mannheim & Wilkins, 1955). Diskriminantanalyser med olika kombinationer med totalt 21 beaktade variabler, däribland tidigare kriminell belastning och faktisk anstaltstid i det aktuella straffet, visade att det inte fanns några signifikanta skillnader i återfallsbenägenhet beroende på typ av påföljd.

Den mest framträdande tänkbara felkällan är hotet om snedvridande *selektion*, i och med att fängelsegruppen inte befanns vara i behov av internering. Ett antal omständigheter gör att det trots allt är möjligt att sätta tilltro till nollresultatet. De använda diskriminantanalyserna kompenserar i väsentlig utsträckning för eventuella selektionseffekter. Dessutom fanns det endast små reella skillnader i behandlingssinnehållet, vilket gör att de skillnaden i genomslagskraft mellan internering och vanligt fängelse kan antas ha varit liten.

En samlad bedömning antyder alltså, helt i linje med resultaten i studien, att interneringsstraffet inte hade en annan inverkan på tendensen till återfall i brott än ett ordinärt tidsbegränsat fängelsestraff.

Fängelse kontra samhällstjänst

Andersson och Alexandersson (1994) genomförde en undersökning av effekter på återfall i brott av en försöksverksamhet med samhällstjänst, jämfört med fängelse. Beskrivningen av den alternativa påföljden visar att den innehållsmässigt är väsentligt skild från en fängelsepåföljd. Ett års fängelse motsvarar exempelvis endast två hundra timmar samhällstjänst. Den förväntade individualpreventiva vinsten av samhällstjänst är att negativa konsekvenser av fängelsestraffet kan undvikas.

De samhällstjänstdömda jämfördes med personer som dömts till fängelse trots att de av beredande myndigheter bedömts som lämpliga för den alternativa påföljden. Den grundläggande undersökningsuppläggningsen kan alltså karaktäriseras som *statisk kontrollgruppsdesign*. Uppföljningsperioden bestämdes till ett år. Presentationen innehåller inte uppgifter om absoluta eller procentuella skillnader i återfall mellan de kontrasterade grupperna, som slutgiltigt kom att bestå av sammanlagt 400 individer. Effekterna studerades istället i första hand med hjälp av en logitanalys, som kompletterades med multipla regressionsanalyser (se t.ex. Arminge m.fl. 1995).

Utvärderingen innehåller en analys av den alternativa påföljdens tillämpningsområde som visar att mellan 25 till 50 procent av de som dömts till samhällstjänst troligen skulle ha fått mildare påföljder om inte möjligheten till samhällstjänst funnits. I ljuset av dessa uppgifter framstår det som mindre välbetänkt att basera effektanalysen på en kontrastering gentemot fängelsedömda. En jämförelse mellan de två grupperna antyder också att de skiljer sig åt ifråga om åldersstruktur, tidigare antal domar, missbruk, sysselsättningsnivå och huvudbrott i den aktuella domen. Uppgifter som presenteras i utredningen visar sålunda att de två jämförda grupperna var olika längs flera dimensioner som är av central betydelse för effektanalysen. *Selektionseffekten* kan alltså ha varit betydande. Därmed är den grundläggande ansatsen förenad med uppenbara tillkortakommanden. Vidare saknas en rad väsentliga uppgifter i samband med de multivariata testprocedurerna, t.ex. hur många individer i de två grupperna som analyserna grundar sig på. Inga skillnader i tendensen till återfall i brott kunde konstateras mellan de jämförda grupperna efter den relativt korta uppföljningstiden.

Den i grunden svaga designen och den tvivelaktiga tillämpningen, i kombination med brister i de statistiska operationerna, gör att studien inte kan betraktas som en tillförlitlig effektmätning. Slutsatsen är att det framstår som ytterst vanskligt att utifrån utvärderingen bedöma om samhällstjänst har en annan inverkan på återfallsbenägenheten än fängelsepåföljd.

Behandling av drogmissbrukare i fängelse

Statskontoret (1992) utförde en utvärdering av ett frivilligt behandlingsprojekt som erbjuds fängelsedömda med massiv drogproblematik som har minst åtta månader kvar att avtjäna av straffet. Beskrivningen av insatsen är knapphändig och berör i högre grad kvalitativa aspekter än dess kvantitativa omfattning. I och med det faktum att behandlingen löper under relativt lång tid framstår det som rimligt att den kan ha en icke obetydlig genomslagskraft. Effektmätningen tar fasta på behandlingens inverkan på återfall i brott inom ett respektive fem år efter frigivningen samt droganvändning och sysselsättningssituation efter ett år. Antalet klienter som är möjliga att studera minskar med ökad uppföljningstid. Urvalsförfarandet innebär att klienter som av olika anledningar avbrutit behandlingen, så kallade *dropouts*, exkluderades från mätningarna. Behandlingsgruppen definierades slutligen som 158 män som genomgått behandlingen under en femårsperiod. En kontrollgrupp av interner som inte sökt sig till behandlingen bildades genom parvis matchning längs ett antal

dimensioner, bl.a. ålder, strafftid, frigivningsdatum, tidigare kriminalitet och missbrukssituation. Den grundläggande designen är alltså av typen *matchad kontrollgrupp*.

Återfallet i brott befanns vara signifikant lägre bland de behandlade såväl efter ett som efter fem år. Även ifråga om återfall i missbruk och sysselsättningsituation konstaterades signifikanta förbättringar i behandlingsgruppen jämfört med kontrollgruppen. Resultaten verifierades beträffande några av utfallsvariablerna med multivara analyser i form av logit- och överlevnadsanalyser (se t.ex. Allison, 1984).

Eftersom matchningen inte tar fasta på det faktum att rekryteringen till behandlingsgruppen bygger på frivillighet kan det inte uteslutas att de påvisade differenserna beror på initiala skillnader i motivation att rehabiliteras. Ett än mer framträdande problem är att de som i olika stadier hoppat av behandlingen uteslöts från effektanalyserna. Experimentgruppen kan sägas vara exklusiv i och med att den rensats från denna typ av negativa utfall, vilka utgjorde hela 35 procent av samtliga som antagits till verksamheten. Tillvägagångssättet framstår som olämpligt då klienter med sämre prognos kan antas vara överrepresenterade bland de som hoppat av. En annan studie visar att klienter som inte fullföljt denna behandlingsform återföll betydligt mer i brott än de som genomgick hela behandlingen (Berggren & Svärd, 1991). Selektionseffekterna av såväl *motivation* som *experimentell mortalitet* kan alltså förmodas vara betydande. Dessa brister belastar även de multivariata analyserna, vilket gör att de inte tillför effektmätningen någon ökad trovärdighet. Värdet av studien eroderas ytterligare av att de centrala metodologiska bristerna av allt att döma stimulerade ett överdrivet positivt resultat.

Sammanfattningsvis innebär de diskuterade problemen att dessa effektmätningar inte kan betraktas som trovärdiga. Trots det ambitiösa angreppet går det inte att dra slutsatser om eventuella effekter av behandlingen utifrån undersökningsresultaten.

Behandling av rattfyllerister i fängelse

Törnros (1992; 1993) utvärderade Rattfällan, en frivillig kursverksamhet med inriktning på missbruk som främst erbjöds förstagångsdomda fängelsestraffade rattfyllerister. Av beskrivningen framgår att verksamheten bestod av föreläsningar och gruppsamtal omfattande halvtid, vanligtvis under cirka fyra veckor. Därmed ter det sig inte som orimligt att kursen har förmåga att förändra beteende.

Experimentgruppen kom att bestå av samtliga som genomgått kursen under två år och som hade trafiknykterhetsbrott i domen. En kontrollgrupp med fängelsedomda som inte genomgått kursen bildades genom parvis matchning längs fem faktorer, bl.a. intagningsmånad, tidigare kriminalitet och huvudbrott i den aktuella domen. Den använda designen kan alltså beskrivas som *matchad kontrollgruppsdesign*. De två grupperna kom slutligen att omfatta 611 individer styck. Effektvariabeln är återfall i trafiknykterhetsbrott efter två och fyra år. Inom två år återföll 8.8 procent av kursdeltagarna och 11.9 procent ur kontrollgruppen, men skillnaden är inte signifikant på den konventionella testnivån fem procent i ett chitvå test. Efter fyra år hade 15.4 procent i experimentgruppen och 22 procent i jämförelsegruppen återfallit och skillnaden är signifikant, chi-två 8.63, på enprocentsnivån. Tolkningarna av resultaten är återhållsamma och det hänvisas till att matchningen inte lyckats hantera selektionsproblemet beträffande *motivation*, som den frivilliga rekryteringen kan ha orsakat. Det faktum att kursdeltagarna frivilligt sökte sig till verksamheten och att uppläggningsen inte lyckades bemästra denna aspekt utgör ett allvarligt problem. Det går inte att utesluta att de

som genomgått kursen också var speciellt motiverade att förändra sitt alkoholbeteende. De i och för sig signifikanta, men samtidigt små, skillnaderna i återfall kan mycket väl bero på olikheter ifråga om motivation och behöver inte ha något med behandlingen att göra. Ytterligare ett tillkortakommande är att det saknas uppgifter om eventuella avhopp. Avhopp kan ha en selektiv effekt som snedvrider resultaten.

Med hänsyn till den osäkra interna validiteten kan inte studien tjäna som pålitligt underlag för en bedömning om behandlingen verkligen hade någon effekt.

Danielsen & Hammerlin (1995) utvärderade en liknande kurs i Norge som i första hand riktades till förstagångsdömda rattfyllerister som dömts till fängelse. Kursen omfattade endast två dagar och bestod huvudsakligen av föreläsningar om konsekvenser av rattfylleri. Det framstår som mindre sannolikt att en så begränsad verksamhet kan ha ett avgörande inflytande på deltagarnas framtida beteende. Den tänkbara genomslagskraften måste därför bedömas som måttlig.

Experimentgruppen definierades som samtliga 334 personer som genomgick programmet under tre år. Återfallet bland de 225 klienter som inte dömts tidigare redovisas separat. Urvalsramen för kontrollgruppen var samtliga förstagångsdömda rattfyllerister som avtjänade straffet under motsvarande tidsintervall, på samma anstalt som kursdeltagarna, men som inte velat ta del av verksamheten. Av dessa kom var fjärde klient, sammanlagt 111 personer, att ingå i kontrollgruppen. Den grundläggande forskningsdesignen är sålunda *statisk kontrollgruppsdesign*. Återfallsvariabeln tar fasta på misstänkta eller påvisade trafiknykterhetsbrott inom ett respektive två och ett halvt år efter frigivningen.

Av samtliga kursdeltagare återföll 4.2 procent inom ett år och 7.5 procent inom två och ett halvt år. I kontrollgruppen var motsvarande andelar 3.6 respektive 9.0 procent. Dessa skillnader är inte signifikanta på testnivån fem procent. Eftersom kontrollgruppen enbart består av förstagångsdömda är det speciellt upplysande att göra jämförelser med motsvarande personer i experimentgruppen. Inom ett år hade en lika stor andel i de båda grupperna, 3.6 procent, återfallit i trafiknykterhetsbrott. Efter två och ett halvt år hade 7.1 av de tidigare ej dömda kursdeltagarna, jämfört med 9.0 procent i kontrollgruppen, återfallit. Denna skillnad är inte signifikant på femprocentnivån i ett chi-två test. Det konstaterades också att det inte är möjligt att slå fast att deltagande i kursen resulterat i lägre återfall.

Kursdeltagarna sökte sig frivilligt till verksamheten medan personerna i kontrollgruppen avböjde att delta. Den använda metoden förmår inte att hantera den potentiellt snedvridande felkälla som olikheter i *motivation* utgör. Vidare kan kursens möjliga genomslagskraft på goda grunder antas ha varit liten. Det framstår överhuvudtaget som mindre meningsfullt att försöka isolera en effekt av en så begränsad insats, från alla andra tänkbara faktorer som kan påverka dömda personers benägenhet att återfalla i rattfylleri. I ljuset av dessa förhållanden är det inte förvånande att det inte gick att påvisa någon effekt. Förutom selektionsproblemet är denna effektstudie behäftad med andra brister, t.ex. beträffande redovisningen av tidigare kriminalitet och urvalet till kontrollgruppen. Den mest framträdande felkällan, att kursdeltagarna troligen var mer motiverade att undvika återfall, bör ha stimulerat ett överdrivet positivt resultat. Trots detta gick det inte att påvisa någon signifikant effekt. Därför skulle en metodologiskt starkare design troligtvis ha förstärkt intrycket att behandlingen var verkningslös.

Trots, och delvis med hjälp av, felkällorna innebär ett rimligt antagande, helt i överensstämmelse med undersökningsresultaten, att den studerade behandlingen inte hade några påtagliga effekter på tendensen till återfall i trafiknykterhetsbrott.

Behandling utanför anstalt inom ramen för fängelsestraff

Eriksson m.fl. (1985) undersökte effekter av vistelser utanför anstalt enligt §34-institutet i Lagen om kriminalvård i anstalt (SFS 1974:203). Institutet gör det möjligt att straff verkställs genom placering i andra institutioner än fängelse, t.ex. folkhögskola, behandlingshem, eller familjehem. Tillämpningen av institutet är inte reglerad i detalj och variationerna bl.a. beträffande placeringsalternativ och vistelselängd gör att behandlingen kan anta olika karaktär. På ett övergripande plan torde verkställigheten dock innebära att klienterna exponeras för mindre repressiva inslag än vad som annars vore fallet.

Den undersökta populationen utgjordes av sammanlagt 316 individer som beviljats en §34-vistelse inom ett intervall på två år. Effekten mättes bl.a. genom en jämförelse mellan det antal dagar som de undersökta avtjänat i anstalt under treåriga perioder före respektive efter §34-vistelsen. Den grundläggande undersökningsdesignen är alltså av typen *endast för- och eftermätning*.

Klientgruppen analyserades dels totalt och dels beroende på placeringsalternativ. Vidare undersöktes skillnader mellan de som fullföljt vistelsen och de som avbrutit den i förtid. Antalet dagar i anstalt för den totala gruppen minskade med 13 procent och minskningen fördelade sig över alla fyra undergrupper. Effektivvärdering med signifikansprövning på tio-procentsnivån resulterade i att fyra av de sammanlagt åtta delgrupperna bedömdes ha utvecklats positivt. Beträffande övriga fyra grupper uppmättes ingen signifikant förändring. Nedbrytningen längs den andra dimensionen visade att de som avbrutit vistelsen generellt uppvisade sämre resultat än de som fullföljt.

Det mest framträdande problemet med studien ligger snarare i valet av forskningsdesign än i det vidare genomförandet. Med denna uppläggning går det inte att på ett övertygande sätt avgöra vad som skulle ha inträffat om de undersökta personerna inte fått avtjäna strafftid utanför fängelse. Inte minst *spontanläkning* är en felkälla som mycket väl kan ha stimulerat det i huvudsak positiva resultatet. Även effekter av *historia* kan ha inverkat menligt på resultatets trovärdighet. Därtill råder flera oklarheter om för- och eftermätningarnas genomförande. Dessutom är den höga testnivån, tio procent, något kontroversiell. Endast i en av de undersökta delgrupperna var den positiva förändringen signifikant på den mer konventionella femprocentsnivån.

Eftersom uppläggningsen inte på ett övertygande sätt kan garantera den interna validiteten och då även den vidare hanteringen är förenad med brister så framstår det som vanskligt att betrakta undersökningen som en pålitlig effektmätning. Därmed går det inte att bedöma vilka effekter som § 34-vistelser har på klienters framtida anstaltskarriär utifrån denna studie.

Litteratur

- Ahlberg, K. (1984). *Vanebrottslighet och påföljdsval*. Stockholms Universitet, Sociologiska Institutionen.
Allison, P. (1984). *Event History Analysis*. Beverly Hills: Sage Publications.
Andersson, J. (1991). *Kriminella karriärer och påföljdsval*. Project Metropolitan, Sociologiska Institutionen, Stockholms Universitet.
Andersson, T. & Alexandersson, L. (1994). *Samhällstjänst som alternativ till fängelse: Utvärdering av 1990-1992 års försöksverksamhet*. Stockholm, BRÅ PM 1994:3.

- New York: Plenum Press.
- Belfrage, H. (1989). *Psykiskt störda brottslingar*. Universitetet i Linköping.
- Berggren, O. & Svärd, H. (1990). *Österåkerprojektet - Uppföljning av budgetåren 1982-83 t o m 1986-87*. Kriminalvårdsstyrelsen (1990:2).
- Brå-rapport (1977). *Nytt straffsystem: Idéer och förslag*. Stockholm, Brå-rapport 1977:7.
- Bödal, K. (1969). *Fra Arbetsskole til Ungdomsfængsel: Klientel og resultater*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Campbell, D. & Stanley, J. (1963). *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*. Chicago: Rand McNally College Publishing Company.
- Caroli, R., Smidelik, G. & Öjesjö, L. (1982). *Rättspsykiatriskt undersökta lagöverträdare och undersökningens följder III*. Linköping: Statens rättspsykiatriska station (stencil).
- Christiansen, K., Moe, M. & Senholt, L. (1972). *Effektiviteten af forvaring og særfængsel*. København: Betænkning nr. 644.
- Danielsen, T. & Hammerlin, Y. (1995). *Fylla har skylda - En evaluering av promillekurset ved Hof arbeidskoloni*. Kriminalomsorgens Utdanningscenter 1995:1.
- Eriksson, U-B., Gustavsson, J., Bishop, N. & Pettersson, T. (1985). *§ 34 Lag om kriminalvård i anstalt - Tillämpning av vistelser utanför anstalt*. Kriminalvårdsstyrelsen 1985:1.
- Grevholm, E. & Kühlhorn, E. (1997). *Behandlingseffekter inom rättsväsendet - en meta-analys av modern nordisk behandlingsforskning*. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, Vol. 84. No. 3: 170-181.
- Izzo, R. & Ross, R. (1990). *Meta-analysis of rehabilitation programs for juvenile delinquents: A brief report*. *Criminal Justice and Behavior*, 17:134-142.
- Kühlhorn, E. (1974). *Effekter av behandling*. Stockholms Universitet, Sociologiska Institutionen.
- Kühlhorn, E. (1979). *Frivård och rehabilitering*. Stockholm: Brå Rapport 1979:3.
- Kühlhorn, E. (1986). *Allmänprevention och individualprevention. I Påföljd för brott, 3 Bilagor*. Stockholm, SOU 1986:15.
- Lennéer-Axelsson, B. & Thylefors, I. (1969). *En individualterapeutisk effektstudie*. Göteborgs Universitet, Psykologiska Institutionen.
- Lidberg, L. (1985). *Sedlighetsbrott i Sverige: Påföljder, återfall och behandling*. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, Vol. 72. No. 1: 37-48.
- Lipton, D., Martinsson, R. & Wilks, J. (1975). *The Effectiveness of Correctional Treatment: A Survey of Treatment Evaluation Studies*. New York: Praeger.
- Mannheim, H. & Wilkins, L. (1955). *Prediction Methods in Relation to Borstal Training*, London: H.M.S.O.
- Martinsson, R. (1974). *What works?. The Public Interest*, 35:22-54.
- Nachmias & Nachmias (1991). *Research Methods in the Social Sciences*. London: Edward Arnold.
- Pearson, F., Lipton, D. & Cleland, C. (1996). *Some Preliminary Findings from The CDATE Project: A Paper Presented at the Annual Meeting of the American Society of Criminology, Chicago*.
- SFS 1974:203. *Lag om kriminalvård i anstalt*.
- Socialstyrelsen (1980). *Straff eller vård?* Stockholm, Socialstyrelsen redovisar 1980:3.
- Statskontoret (1992). *Effekter av Kriminalvård: En utvärdering av narkotikaprojektet på Österåker*. Stockholm, Statskontoret.
- Törnros, J. (1992). *Rattfällan: Utvärdering av kurs för fängelsedömda rattfyllerister*. Linköping: Väg- och trafikinstitutet, VTI-Rapport.
- Törnros, J. (1993). *Rattfällan: Utvärdering av kurs för fängelsedömda rattfyllerister - återfall inom en fyra-årsperiod*. Linköping: Väg- och transportforskningsinstitutet, VTI-Rapport.
- Törnudd, P. (1969). *Fylleriböter som medel för social kontroll*. Helsingfors: Kriminologiska forskningsinstitutet.
- Uusitalo, P. (1972). *Recidivism after release from closed and open penal institutions*, *British Journal of Criminology*, 12, 211-229.

Eeva-Liisa Hirvonen
Eve.Hirvonen@helsinki.fi
Helsingfors universitet
Finland

About HIV-transmission - what we may not forget

In this article I will bring up some aspects that relate to the criminal discussion of HIV-infection and sex. HIV-infection from transmission viewpoint other than with sexual intercourse I will leave out of my presentation. In this very short address I don't see good reasons to touch the criminal dogmatic features in details, but rather I would like to mention some methodological prejudist issues relating to judicial assessment of HIV-transmission. Basicly these are also criminalpolitical selections.

The probability of infection through sexual contact, although it varies greatly, appears to be lower than that of infection through other routes of exposure¹. It seems to be very problematic to adapt criminal regulation to use when it is a question of medical issue. However, deliberately inflicted damage on one's health is punishable according to our penal code. The experts eagerly try to find the right operations model for the evaluation of intent in situations where there are good reasons to consider a conscious transmission. The special problematics relating to the application on criminal law are evaluation of the levels for intent and negligence, and perceived consequences and likelihood.

Current in Finland

It is widely known that last winter Finnish ladies were threatened by a foreigner, a black man. His name and portrait was published in national papers by the Finnish police. The trial against this mister Thomas still goes on.

HIV-positive Thomas is accused of several attempts of manslaughter. The plaintiffs are several women both infected and uninfected, who all have voluntarily had sexual affair with Thomas. The crime title is the same whether the infection occurred in sexual contact or not. There was no forcing or raping at issue, but the media scented the scandal. "I felt like being a prey to him" an interviewed woman gave in the evening papers an account of having repeatedly unprotected sexual intercourse with Thomas².

When Thomas took the position of number one in media, the gay men were left in peace for a while. For a long time HIV-infection or AIDS have not been a problem of any so-called risk-group in Finland. The question is rather of a risk behaviour. It remains to be seen what kind of intent or negligence will be applied to the case.

In Finland so far there is only one comprehensive study about HIV-infection problematics, Jussi Matikkala's meritorius and very detailed licentiate's dissertation "HIV-Infection, Sex and Criminal Liability" (published 1995 at the University of Helsinki). However, I can't fully share the basic presumptions of the study.

I think that Matikkala has a great belief in the omnipotence of jurisdiction in epidemiological, fairness and the health and safety viewpoints as well. The study has been criticized for implicate presumptions regulating the dogmatic grounds of it.

Matikkala allocates the HIV-transmission with sexual intercourse into four typical situations. In classification no difference is made between offender-and-victim -positions and on the other hand the so-called usual sex that can be regarded as mutual transaction. From mutual doings' angle it would be problematic to state that only one party would carry the legal responsibility of the accident under circumstances where mutual risk-taking and knowledge is in the picture.

On Matikkala's ranking-list the less reprehensible action is present in category number four when a HIV-positive person (who in classification is called the offender) has used a condom and has informed his partner (see below). The other extreme end is category number one, where the offender has neither used a condom nor informed his or her partner. Should the infection take place or not, the criminal intent requirement is realized due to such failures.

In the category two the offender uses a condom but fails to inform his or her partner. In category three the offender does not use a condom, but does inform his or her partner. Matikkala's classification could be presented as follows:

- | | | |
|-----|----------|---------------|
| I | condom - | information - |
| II | condom + | information - |
| III | condom - | information + |
| IV | condom + | information + |

The classification as such is one of my major concerns especially in respect of the bilateral order of the categories two and three. Furnishing a partner with information is regarded more important as far as the criminal liability is concerned than purposeful prevention, i.e. using a condom.

It is reasonable to have a closer look into the matter: Firstly, the validity of information is not necessarily guaranteed. The moment of the HIV-test will not due to the long incubation period of the virus necessarily introduce the real health-status of the tested person. Secondly, in the judicial literature doubts have been brought up that stressing of the obligation of information may at its worst lead to the following: An individual regarding him- or herself as potential HIV-positive fails to get tested. Unconsciousness of one's own status releases one from the responsibility of intent. Furthermore can be considered that furnishing a partner with information would move the judicial problemacy to the thematics of the consent of the violated.

Closer to a reprehensible deed according to Matikkala's way of thinking evidently is the category two, where the offender uses condom but fails to inform the partner. Prevention with a condom reduces real risk of infection and provides an intent to protect both parties, although a condom may occasionally get broken.

In an individual case the risk of infection grows when a person has other infections, menstruation or small wounds in genitals or mucous membranes - all these are factors which may enable the virus to penetrate into one's organs. Matikkala calls these factors "co-factors

increasing the risk of infection". Matikkala ends up with a conclusion where he defines the use of a condom as only "a co-factor reducing a risk of infection".

Provided that I have interpreted Matikkala's conclusions correctly I consider them to be rather misleading if, when speaking about the questions of liability, we have a similar attitude towards a purposeful protection with a condom as an occasional trauma in genitals that additionally can totally be beyond one's control or awareness. The use of a condom could be considered as a proof of one's direction of will and getting broken as not corresponding to one's intent.

It is problematic to estimate any likelihood for transmission or likelihood for a condom getting broken. HI-virus can not penetrate undamaged skin or mucous membrane, a fact that is too often forgotten in discussion. The perceived likelihood of transmission lacks adequate measure. Definition of a level of one's intention is not valid on basis of any likelihoods. The likelihood of transmission in sexual contact depends on several factors in addition of viral dose of a HIV-positive person.

The Medical Data

The evaluation of likelihood of infection is very problematic. It is very difficult to operate with a medical question like this one with judicial concepts. To illustrate the reasoning of assessment of intention in HIV-transmission I will apply to the new medical researches. The host-related infectivity factors as well as the partner's susceptibility varies greatly in every individual case.

For example, epidemiologic data suggest that occasionally hosts may lack susceptibility to HIV infection. Some sex workers and homosexual men remain uninfected despite repeatedly having unprotected sexual intercourse with HIV-infected partners. Antiretroviral therapy may affect infectivity: Antiretroviral drugs slow the progression of the disease and thus have an effect on the stage of infection. On the other hand primary infection (which occurs during the period between exposure to HIV and the appearance of HIV antibodies) may be associated with increased infectiousness as well as a late stage of infection. Male circumcision consistently shows a protective effect against HIV infection while menstruation and pregnancy may increase the risk of transmission.³

In addition there are several social environmental factors affecting infectivity, such as specific sexual practices, patterns of sexual partnering, contraceptive choices, the presence of unregulated commercial-sex facilities etc. At last, the biological agent, the properties of HIV itself may also influence transmission.

I think that all these medical factors illustrate the problemacy concerning assessment of perceived consequences - or evaluation of an expression of a person's will intended to produce a legal effect. In order to have adequate principles of intention doctrine applied in mutual sexual transaction, there are too many factors beyond one's control.

For the Future

In judicial discussion demands for specified criminal regulation for HIV-transmission cases have recently appeared. What would this legislation be like? Just to throw out the idea: What

kind of criminal law should be tailored for a group having HIV-positivness as a common factor? Having got HI-virus in one's organs is not parallel to acquiring an illegal shot-gun for an intention to kill people.

HIV-transmission depends on many factors and its likelihood is not easily measured. If the juridical assessment of an act is operated with intention of will instead of likelihood, we already have adaptable regulation in Finland. The confusion follows when we try to bend our criminal law adequate for HIV-transmission cases, where no intention of will is provided. In addition, operating with definition 'likelihood' sets people in unequal positions by their sexual likings: Yes, according to statistics it might be more likely to get infected, if you like anal-sex and a condom gets broken, than during conventional hetero-intercourse in 'missionary-position'.

Partly the problem is defined to be the dramatic emotional aspects involved in transmission. I don't undervalue the dramatics, the tragedy of an individual and touching sorrow and confusion, that is brought about by a positive result of HIV-test, and the consequential unavoidable turmoil in life. The point that often is stressed concerning HIV-infection is the great sufferings that a person gets to while waiting HIV-test results. It seems to be one of the arguments for specific legislation, especially when considering compensations. HIV-transmission is regarded as totally new problemation because of various features of it. It sounds like the emotional aspect is considered to be unexampled. However, I would like to remind that especially women do recognize quite similar affections from of old, namely when it has been a question of rape. Fear and uncertainty, the death of desire in a living body, even suicides because of an emotional press are not new phenomena.

Unfortunately I am convinced that risky behaviour is to be continued among both infected and uninfected people. However, I tend to think that it happens usually under circumstances where criminal law is not practicable.

According to the article in *The New England Journal of Medicine*, strategies for preventing the sexual transmission of HIV have focused on three main areas: Encouraging the use of condoms, treating sexually transmitted diseases, and reducing the amount of unsafe sexual behavior. When having the attitude of criminal justice under consideration it is necessary to base the facts on the latest medical achievements. Legal measures towards intentional HIV infecting can not be constructed with conventional judicial concepts.

Footnotes

- 1 According to the research described in Sexual Transmission of HIV, *The New England Journal of Medicine*, vol. 336, April 10, 1997, pp.1072-1078.
- 2 Ilta-Sanomat 27.1.1997.
- 3 Sexual Transmission of HIV, *The New England Journal of Medicine*, vol. 336, April 10, 1997, pp.1072-1078.

Kåre Bødal
Forsker
Norge

Rusmiddelbruk og residiv blant langtidsdømte

Innledning

Folk flest har et forhold til vårt legale rusmiddel - alkohol. Som ung journalist skrev Ernest Hemingway om det å bli full: "Jeg liker å se alle mannfolk fulle... Jeg elsker å bli full. Helt fra første stund er det den beste følelse" (Carlos Baker: Ernest Hemingway. Historien om hans liv. Gyldendal 1970).

Lyrikeren Olaf Bull (1883-1933) kommenterte nesten alltid alkoholen i positive vendinger. Under rus opplevde han med egne ord himmelen. Men han kunne være voldsom i familie-kretsen, og han døde tidlig som følge av kronisk alkoholisme (Lasson 1989).

Mennesker som kommer i konflikt med lov og rettsapparat, har i likhet med lovlydige opplevd rusens gleder, men de utsetter i særlig grad seg selv og andre for de farer som rusmiddelbruk innebærer - ved høyt forbruk som rammer helse og økonomi, ved impulsivitet og hensynsløshet i vegtrafikken, i familien, i ulike drikkesituasjoner og misbruksmiljøer. Voldskriminalitet og andre lovbrudd skjer svært ofte under rus, og når det gjelder tilbakefallsforbrytere, er sammenhengen mellom rusmiddelbruk og residiv ganske klar.

Psykiateren Ørnulv Ødegård (1955) skrev at psykologisk er rusen helt enkelt et bortfall av hemninger. De straffbare eller asosiale handlinger som så ofte blir utført under rus, må ha ligget der som mer eller mindre bevisst motiverte på forhånd. Det er den tyvaktige som stjeler under rusen - det er den aggressive som kommer i slagsmål. Det er den dårlige selvdisiplinen som fremfor alt svikter når alkoholen begynner å svekke hemningsapparatet.

Undersøkelsen av langtidsdømte 1980-89

Min interesse for etterundersøkelser og spesielt sammenhengen mellom rusmiddelbruk og lovbrüternes utvikling på lang sikt, skrev seg fra et ganske inngående kjennskap til de første 100 unge menn som i 1950-årene ble dømt til oppdragende behandling i arbeidsskole (Bødal, 1962, 1969 og 1984).

Denne interessen førte til at jeg sammen med en forskerkollega, Inger Marie Fridhov, undersøkte ca 1 300 personer som i Norge ble dømt til 3 års fengsel eller mer i tiårsperioden 1980-89. Undersøkelsen resulterte i syv delrapporter om narkoselgere, ildspåsettere, svindlere og stortyver, personer dømt for ran, personer dømt for grov vold, sexforbrytere, og drapsdømte (Bødal og Fridhov, 1989-1995).

En siste oppsummerende rapport

Nå holder jeg - denne gang alene - på med en oppsummerende rapport, der disse syv lovbrütergruppens videre utvikling er fulgt med utgangspunkt i nye straffutskrifter av medio februar 1996. Jeg setter særlig søkelyset på innslaget av rusmiddelrelaterte lovbrudd i lovbrüternes

kriminelle karrierer frem til 1996. Denne rapporten bygger også på enkelte dokumentgjennomganger og intervjuer.

Noen bruddstykker av denne undersøkelsen, som ikke er fullført ennå, presenterer jeg her i form av noen tabeller med kommentarer. Jeg foretar en sammenlikning mellom lovbruddsprofilene slik de trer frem ved overtredelser av løsgjengerloven, vegtrafikkloven § 22.1 (kjøring av motorvogn under påvirkning av alkohol og/eller annet rusmiddel), strl. § 162 (narkoforbrytelse), legemiddeloven (besittelse eller bruk av narkotika) og alkoholloven (illegalt tilvirkning og omsetning eller smugling av alkohol).

Den aktuelle dom - andelen berusede blant gjerningsmenn og ofre

“Aktuell dom” betyr den langtidsdom på minst 3 år som er grunnlaget for inndelingen av de syv lovbrystergruppene, derav en restgruppe på svindlere og stortyver. Tabell 1 viser prosentandeler blant noen av lovbrystergruppene og deres ofre. Tabellen omfatter bare 140 av de 250 drapdømte, og ingen av de narkodømte. De incestdømte er heller ikke tatt med - deres ofre er barn.

Tabell 1. Voldsforbrytere og deres ofre - andel berusede

Lovbruddskategori	Antall lovbryttere	Andel berusede	Andel ofre
Voldtekt	64	84%	23%
Legemsbeskadigelse m.v.	44	95%	83%
Ran (ikke post/bankran)	32	57%	-
Ildspåsettelse (mordbrann)	31	97%	-
Drap/drapsforsøk:			
- debutanter	34	56%	41%
- tidligere straffet	106	92%	56%

Merknader:

Om noen gjerningsmenn og ofre foreligger ikke opplysninger om eventuell beruselse. Prosentandelene er regnet ut på grunnlag av dem man har konkret opplysning om. Prosentandeler er ikke regnet ut for ransofre eller ofre for ildspåsettelser. Opplysninger om ransofrenes eventuelle beruselse forelå sjelden. Ildspåsettelser er med få unntak ikke rettet mot enkeltpersoner.

Rusmiddelrelaterte lovbrudd blant narkoselgere kontra voldsforbrytere

La oss sammenlikne to grupper lovbryttere - 220 narkoselgere som pådro seg en eller flere sanksjoner både før og etter den aktuelle narkodømmen 1980-89 - og en gruppe som ble dømt for grov vold 1980-89. Et flertall av voldsopfrene døde, og 10 ble varig invalideret.

Sammenlikner man gruppen narkoselgere med personer dømt for grov vold, får man frem dels forskjellige rusmiddelprofiler, jfr. tabell 2.

Det vi kan kalle rusmiddelprofilene, er forskjellige i de to gruppene. Voldsforbryterne skiller seg ut med særlig høye prosentandeler med overtredelser av løsgjengerlov og vegtrafikkloven. De er ofte aggressive i fylla, og farlige bak rattet, med promille og/eller påvirkning av andre rusmidler. Narkoselgerne er mindre belastet i denne henseende, men også de er ofte farlige trafikanter, idet 60% av dem er dømt en eller flere ganger for kjøring under rus. De er høyt representert med hensyn til besittelse og/eller bruk av narkotika, mens voldsforbryterne i langt mindre grad har overtrådt legemiddeloven.

Tabell 2. Narkoselgere og voldsdømte - sanksjoner knyttet til rusmiddelbruk. Lovbryterkarrierer frem til februar 1996

	Narkosalg (N: 220)	Vold (N: 49)
Aktuell dom (1980-89), gjennomsnitt	4,4 år	4,0 år + ev. sikr.
Gj.sn. alder medio febr. 1996	40 år	42 år
Gj.sn. totalt ubet. straffevolum	9,1 år	7,4 år + ev. sikr.
Andeler med sanksjoner etter:		
- Løsgjengerloven	12%	42%
- Vegtr. loven § 22.1 (kjøring i rus)	60%	73%
- Straffeloven § 162, 1.-5. ledd	100%	22%
- Legemiddeloven	85%	33%
- Alkoholoven (tilvirkn./import)	8%	0%

Merknader:

Begrepet "sanksjon" omfatter alle reaksjoner ført i strafferegistret, også enkelte bøter. I tabellen er alle andre lovbrudd etter straffelov og andre lover utelatt. Samtlige av de 220 narkodømte i tabellen er dømt etter § 162, fordi overtredelse av denne paragrafen (med dom på 3 år eller mer) var utgangspunktet for plassering i denne kategorien. Alle de 220 narkoselgerne har pådratt seg en eller flere sanksjoner for lovbrudd etter utholdt langtidsdom, mens fire av de 49 voldsdømte ikke har pådratt seg noen sanksjon senere. I denne tabellen er seks personer uten noen sanksjon forut for den aktuelle voldsdommen, utelatt. Tolv av de 49 fikk i den aktuelle dom sikring i tillegg til den tidsbestemte straffen.

Rusmiddelrelaterte lovbrudd - prosentandeler i den kriminelle karriere hittil

Om man sammenlikner de ulike lovbrytergruppene, og deler dem etter hvorvidt de i løpet av sin kriminelle karriere har pådratt seg en eller flere sanksjoner etter løsgjengerlov og/eller vegtrafikklov ("promillekjøring" eller kjøring under påvirkning av annet rusmiddel) og/eller § 162 (narkosalg) og/eller legemiddeloven (besittelse og/eller bruk av narkotika) og/eller alkoholoven (illegale produksjon og/eller smugling av alkohol), finner man høye totale andeler som har pådratt seg minst en, som oftest mange, sanksjoner etter en eller flere av disse lovbestemmelsene. I tabellen er hver gruppe delt i kategorien uten residiv etter utholdt langtidsdom, kontra residivister i løpet av risikoperioden fra løslatelsen og frem til februar 1996, jfr. tabell 3.

Tabell 3. Prosentandeler med minst en sanksjon for rusmiddelrelatert lovbrudd i løpet av den kriminelle karriere - personer med eller uten residiv etter utholdt langtidsdom

Lovbryterkategori	Uten residiv	Med residiv
Ransdømte (17 uten, 74 med residiv)	47%	91%
Voldtekstdømte (30 uten, 48 med residiv)	47%	81%
Ildspåsettere (16 uten, 14 med residiv)	19%	93%
Drapsdømte:		
- kvinner (12 uten, 2 med residiv)	25%	0%
- tunge residivister (6 uten, 7 med residiv)	100%	100%

Merknader:

De absolutte tall (antall personer) er små, men prosentandelene med rusmiddelrelaterte lovbrudd følger det vanlige mønsteret hva gjelder de tre første gruppene i tabellen. Av 31 ildspåsettere er en ennå ikke løslatt, og han er derfor utelatt fra tabellen. Han er for øvrig totalavholdsmann (hans utsagn er troverdig). Av de drapsdømte kvinnene uten residiv etter løslatelse har fem en risikoperiode på mindre enn 36 mdr. De tunge residivistene (med minst 15 sanksjoner forut for den aktuelle drapsdom) inkluderer en kvinne. Fire av de 6 uten residiv etter løslatelsen hadde pr. medio februar 1996 en risikoperiode på mindre enn 36 mdr.

At samtlige tunge residivister i løpet av sine kriminelle karrierer har pådratt seg en eller flere sanksjoner for rusmiddelrelaterte lovbrudd, viser for denne gruppen en klar samvariasjon mellom rusmiddelbruk og total kriminell belastning. Blant de tunge residivistene er tre som ennå ikke er løslatt. En av dem har ikke pådratt seg noen sanksjon for rusmiddelrelatert lovbrudd tidligere.

Statistikk supplert med intervjuopplysninger

Studiet av langtidsdømte lovbyggere viser for residivistenes vedkommene ofte en kriminell karriere der rusmiddelbruk er vevd inn i den totale livsstil på en slik måte at det kan være vanskelig å skille mellom årsak og virkning. Et eksempel:

En av de langtidsdømte hadde jeg flere lange intervjuer med for flere år siden. Han dukket opp igjen i denne etterundersøkelsen. Han var 60 år gammel da han fikk den aktuelle ransdom, og hadde i februar 1996 kommet opp i et totalt ubetinget brutto straffevolum på 24 år (den reelle soningstid blir kortere idet de fleste løslatelser skjer etter at ca. 2/3 av straffetiden er utholdt). Ifølge strafferegistret hadde denne mannen 10 sanksjoner etter løsgjengerloven, og han var dømt 20 ganger for promillekjøring (han bruker etter eget utsagn ikke andre rusmidler enn alkohol). Tidligere bøtere registre fra fire politikamre viste 58 bøter i årenes løp - de fleste etter løsgjengerloven. Forelegg fra de lokale politikamre føres ikke i strafferegistret.

Denne aldrende fengselsfuglen var et meget elskverdig intervjuobjekt og en disiplinert innsatt. Men i frihet og under alkoholrus var han ofte aggressiv og stundom farlig. På spørsmål om hvor ofte han selv trodde at han hadde kjørt med promille, svarte han at han at han etter eget skjønn iallfall hadde kjørt minst ett tusen ganger.

Dette eksemplet er for så vidt ekstremt - men mannens åpenhjertige utsagn om det reelle antall promillekjøringer bekrefter antakelsen om at mørketallet er høyt med hensyn til rusmiddelrelaterte lovbrudd. Prosentandelene i de tabellene jeg har presentert, gir nok bare en del av det sannsynlige totalbilde.

Rusmiddelbruk og residiv - årsak og virkning

Residiverer lovbyggere fordi de har et høyt rusmiddelkonsum, eller fordi begge deler avslører underliggende karakteregenskaper som disponerer både for å søke rus og for en kriminell livsstil?

I våre dager, ofte med blandingsmisbruk - både alkohol og andre rusmidler i kriminelle miljøer, bidrar for øvrig høye priser på narkotika til at mange med stoffproblemer stjeler mye og stundom begår ran for å finansiere sitt stofforbruk. Til dette kommer voldshandlinger under rus, jfr. tabell 1. Og når residivistene så ofte blir dømt for kjøring med motorvogn under rus, er det fordi de med forakt for lov og rett og med liten ansvarsfølelse i trafikken nær sagt selvfølgelig bryter vegtrafikkreglene også.

Residivistene lever gjerne i miljøer preget av rusmiddelbruk og kriminalitet, svært ofte uten et lovlydig sosialt nettverk. De er i mange tilfeller fra unge år kommet inn i en ond sirkel, ikke sjelden bl a som følge av dårlige forbilder. De har kommet til kort i skole og arbeidsliv. Og denne onde sirkel er det vanskelig å komme seg ut av, ikke minst etter mange års prisoinsering.

Å bekjempe residiv er som kjent vanskelig, fordi residiv med dagens psykiatriske terminologi ofte er uttrykk for personlighetsforstyrrelser som kan gi seg antisosiale uttrykk. Forebyggelse

og behandling ligger utenfor mitt emne i denne korte orientering med bruddstykker fra et pågående forskningsprosjekt basert på objektive data (dokumenter og strafferegister) og enkelte intervjuer.

En siste ajourføring?

Mitt begrensede formål har vært å sette søkelyset på det komplekse problemfelt som omfatter rusmiddelbruk og residiv. Den statistikken jeg her har plukket bruddstykker fra, omfatter ikke dem som nå er døde, de utlendingene som ble utvist etter utholdt langtidssdom, eller som ble overført til fengsel i hjemlandet, og løslatt derfra. Men de utlendinger som fikk bli i Norge etter løslatelsen, er inkludert. Med fortsatt velvilje fra KRIPOS kan det bli aktuelt å innhente en aller siste utskrift for de langtidssdømte i begynnelsen av 1999. Da vil "risikoperioden" etter løslatelsen være tre år lengre, og etterundersøkelsen vil ha større verdi. Den endelige rapporten er beregnet ferdigskrevet i løpet av år 2 000.

Litteratur

- Baker, Carlos(1970). *Ernest Hemingway. Historien om hans liv*. Oslo: Gyldendal.
- Bødal, K. (1962). *Arbeidsskolen og dens behandlingsresultater*. Oslo.
- Bødal, K.(1969). *Fra arbeidsskole til ungdomsfengsel - klientel og resultater*. Oslo.
- Bødal, K. (1984). Gjensyn med Berg-elevene. *Log og Rett*, 1984, s. 578-595.
- Bødal, K. og Fridhov, I.M.(1989). *Straff som fortjent? 440 narkoselgere dømt etter § 162 til mer enn 3 års fengsel i perioden 1980-88*. Delrapport i serien om langtidssdømte.
- Bødal, K. og Fridhov, I.M.(1992). *Det brenner! 31 ildspåsettere som fikk dom på 3 år eller mer 1980-89*. Delrapport i serien om langtidssdømte.
- Bødal, K. og Fridhov, I.M. (1992). *Svindlere og stortyver. 40 personer dømt til 3 års fengsel eller mer i perioden 1980-89 for alvorlige vinningslovbrudd uten vold*. Delrapport i serien om langtidssdømte.
- Bødal, K. og Fridhov, I.M. (1993). *Hvordan gikk det med narkoselgerne?* Delrapport i serien om langtidssdømte.
- Bødal, K. og Fridhov, I.M. (1993). *Det store kuppet? 124 ranere - deres lovbrudd, soning og tilbakefall*. Delrapport i serien om langtidssdømte.
- Bødal, K. og Fridhov, I.M. (1993). *Med slag og spark. 58 personer dømt til 3 år eller mer for grov vold*. Delrapport i serien om langtidssdømte.
- Bødal, K. og Fridhov, I.M. (1994). *Sex, sorg og lidelse. 165 menn dømt for sedelighetslovbrudd 1980-89*. Delrapport i serien om langtidssdømte.
- Bødal, K. og Fridhov, I.M. *Det gjelder drap. 250 personer dømt for drap eller drapsforsøk i perioden 1980-89*. Delrapport i serien om langtidssdømte.
- Lasson, Frans (1989). *Olaf Bull - brev fra en dikters liv*. Oslo: Gyldendal.
- Ødegård, Ørnulv (1955). *Kriminologiske synspunkter på alkoholismens kliniske utvikling. I: Samhället och brottslingen*. Stockholm.

Felipe Estrada
Felipe.Estrada@crim.su.se
Kriminologiska institutionen
Stockholms universitet
Sverige

Ungdomsbrottslighetens utveckling i efterkrigstidens Europa¹

Inledning

Det är välkänt att antalet ungdomar som begår brott enligt officiell statistik är mycket större nu på 1990-talet än på 1950-talet. Vad som kanske är mindre känt är att ungdomsbrottsligheten, åtminstone i Sverige, har varit mer eller mindre stabil de senaste decennierna (Estrada 1995). Man kan fråga sig om detta är något specifikt för Sverige. Svaret avgör i viss mån vilka förklaringar ungdomsbrottslighetens utveckling under efterkrigstiden kan ges. Syftet med denna studie är därför att beskriva ungdomsbrottslighetens utveckling i Sverige och nio andra västeuropeiska länder under efterkrigstiden (1950-1995).

Komparativa analyser av brottsutvecklingen under efterkrigstiden visar att brottsligheten ökade i så gott som samtliga västeuropeiska länder (Gurr 1978, Wilson & Herrnstein 1985, Rutter & Smith 1995). Utifrån det relativt väl befästa antagandet att ungdomsbrottsligheten ökade i västvärlden decennierna efter andra världskrigets slut kan fyra hypotetiska utvecklingsmodeller formuleras (diagram 1-4).

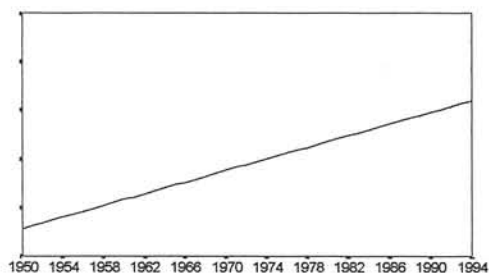


Diagram 1. Hypotes 1. Linjärt ökande ungdomsbrottslighet

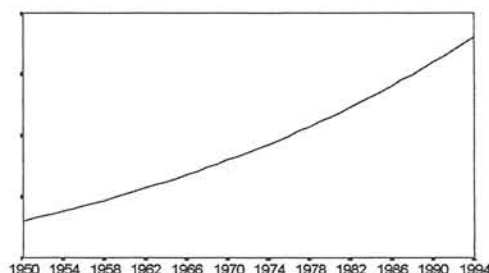


Diagram 2. Hypotes 2. Exponentiellt ökande ungdomsbrottslighet

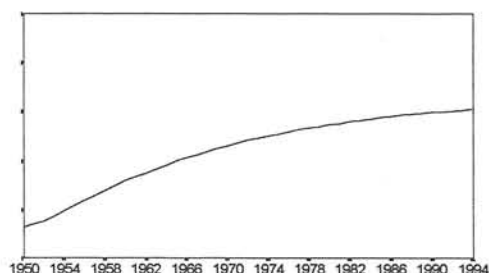


Diagram 3. Hypotes 3. Avmattande ungdomsbrottslighet

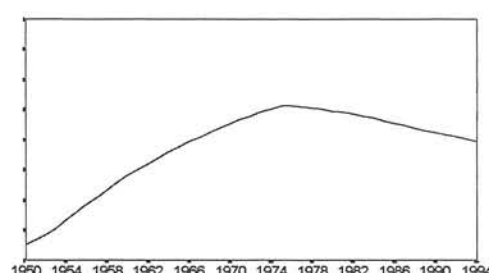


Diagram 4. Hypotes 4. Ökande och sedan minskande ungdomsbrottslighet

Hypoteserna:

1. Den linjärt ökande utvecklingen. Vanligtvis uttryckt som att "ungdomsbrottslighetens utveckling kännetecknas av en oförminskad ökning under efterkrigstiden" (diagram 1).
2. Den exponentiella utvecklingen. Förekommer oftast i massmedia och motsvaras av uttalanden som "ungdomsbrottsligheten ökar i en allt snabbare takt" (diagram 2).
3. Den först ökande men sedan avmattande ungdomsbrottsligheten. Motsvaras av beskrivningar som "efterkrigstidens kraftiga ökning av ungdomsbrottsligheten har brutits" (diagram 3).
4. Den först ökande men sedan minskande ungdomsbrottsligheten. En variant av avmattningshypotesen där brottsligheten antas ha nått en topp under 1970-talet och därefter börjat minska (diagram 4).

De fyra modellerna uppvisar alltså ungefär samma ökande trend den första halvan av undersökningsperioden (ungefär 1950-1975). Skillnaden ligger i andra hälften av perioden. Detta får betydelse för beskrivningen av de senaste årens, samt framtida, utveckling. Tyngdpunkten i analysen kommer därför att ligga på de senaste decenniernas utveckling.

Den fråga som detta paper skall besvara är vilken av dessa modeller som överensstämmer bäst med de olika ländernas utveckling av den generella ungdomsbrottsligheten.

På senare år har våldsbrottslighet bland ungdom rönt ett allt större intresse från allmänhet, media och kriminologer (Estrada 1997). Eftersom våldsbrott bara utgör en liten andel av den totala ungdomsbrottsligheten kommer emellertid dess utveckling att döljas i generella beskrivningar. Dessa förhållanden gör det angeläget att utföra en kompletterande beskrivning av ungdomsvåldets utveckling. Denna kommer att begränsas till utvecklingen sedan 1980.

Metod och material

Att studera ungdomsbrottslighet över flera decennier är förenat med uppenbara problem. Uppgiften blir inte enklare om man dessutom lägger till en jämförelse över nationsgränser. På grund av den skilda praktik som registreringsaktiviteten har i olika länder är bedömningen av kriminalstatistikens tillförlitlighet svårare i komparativa studier. Att jämföra olika nationers *nivåer* av brottslighet utifrån officiell statistik har därför visat sig vara svårt (Mayhew 1991). Mer tillförlitligt och därför lämpligare anses istället att jämföra *utvecklingstrender* (Smith 1995).

De länder som ingår i undersökningen är Sverige, Danmark, Finland, Norge, England och Wales (hädanefter benämnt England), Holland, Schweiz, Skottland, (Väst)Tyskland² samt Österrike.

En bra utgångspunkt för komparativ forskning är att utnyttja analyser gjorda av forskare verk-samma i det studerade landet. Dessa kan antas inneha relativt sett bättre kunskap om hur de faktorer som påverkar registreringsaktiviteten utvecklats i sina respektive länder. Utöver de beskrivningar som hämtas från inhemska forskares användning av officiell statistik kommer också alternativ statistik att utnyttjas. Detta innebär i princip självrapportundersökningar och offerundersökningar. Litteratursökningen har genomförts i olika databaser.³ Som ett komplement togs också kontakt med forskare och forskningsinstitut från de flesta länderna.

Denna uppläggnings förmedling är ett viktigt validitetsproblem, nämligen i vilken utsträckning de tolkningar som görs här bygger på adekvata beskrivningar av de olika ländernas utveckling. Validiteten kan sägas vara avhängig av två faktorer, representativitet och tillförlitlighet. Representativitet innebär i vilken mån de refererade undersökningarna täcker den relevanta informationen som kan erhållas från respektive land. Det är långt ifrån ovanligt att forskare har skilda uppfattningar. Hur vet man att just de forskare vars undersökningar ingår i denna studie är de som bäst representerar det som finns skrivet om utvecklingen av ungdomsbrottsligheten? Ett kort och ärligt svar är att man inte kan veta detta helt säkert. Tillvägagångssättet att söka i databaser över vetenskapliga artiklar har dock fördelen att någorlunda påminna om ett slumpmässigt urvalsförfarande. Forskare har tämligen likvärdiga möjligheter att publicera sina analyser i vetenskapliga tidsskrifter. En nackdel är dock att analyser av nationella brottstrender ofta inte är gjorda för internationell publik, vilket betyder att de inte publiceras i vetenskapliga tidsskrifter. Insamlandet genom kontakter med experter från de olika länderna kan därför ses som ett komplement till denna metod. Genom de relativt omfattande förbindelser jag haft med forskare från Sverige, de nordiska länderna, Tyskland, England och Skottland kan dessa länders material sägas vara tämligen väl representativt. Vad gäller Holland omfattar det insamlade materialet ett brett spektrum av datakällor vilket sannolikt betyder att representativiteten är god. För Schweiz, Österrike är materialets representativitet däremot mer osäkert.

Tillförlitlighetsproblemet avser kvalitén av studierna. Att avgöra analysernas kvalitet är inte enkelt. En måttstock kan vara vilka data som åberopas. Utgår analysen från endast en kriminalstatistisk indikator och om denna dessutom gäller dömda individer, kan vi anta att tillförlitligheten är dålig. Detta kan vi säga utifrån de kunskaper som erhållits från den svenska debatten över ungdomsbrottslighetens utveckling. Den svenska erfarenheten har visat att indikatorn "dömda för brott" är problematisk. Antalet ungdomar dömda för brott uppvisar sedan 1970-talet en kraftig minskning. Denna förklaras sannolikt av andra faktorer än ungdomars brottsbeteende (von Hofer 1985 s. 3:5f, Ahlberg 1992). Sedan början av 1970-talet har brottsuppleringen minskat i Sverige och de flesta andra västeuropeiska länder. I Sverige har uppleringen av stöldbrott, vilket utgör merparten av den anmälda brottsligheten, i det närmaste halverats samtidigt som de anmälda brotten ökat. En förklaring till detta är att det skett en överbelastning inom rättsväsendet som lett till större användning av "sidoventiler" i form av oregistrerade avskrivningar av ärenden. Den minskade brottsuppleringen antas också indikera en tillika minskad personupplaring (Ahlberg 1992). Användandet av sidoventiler och den minskade upptäcktsrisken antas ha lett till att personer som begår (stöld)brott döms i väsentligt mindre utsträckning än tidigare (ibid).

Konsekvensen för beskrivningar av ungdomsbrottslighetens utveckling skulle kunna sägas vara följande. En god analys bör helst utgå från, alternativt särredovisa, stöldbrotten då det är främst denna brottskategori som argumentet om minskad personupplaring gäller (ibid). Vidare är det lämpligt att utgå från statistik som i mindre utsträckning innehåller sidoventiler, t ex data över misstänkta personer. Det är också värdefullt om utvecklingen för fler än en gärningsmannagrupp kan redovisas, t ex ungdomar respektive vuxna. Eftersom de individrelaterade skillnaderna i upptäcktsrisk är små (Ahlberg & Knutsson 1988) kan en likartad utveckling för dessa grupper anses vara mer i linje med argumentet om minskad upptäcktsrisk än en olikartad. I den mån det är påkallat är det självfallet bra om analysen kontrollerar för eventuella förändringar av upptäcktsrisken.

Tabell. Sammanställning av validitetsindikatorer

	Dömda	Samtliga brott	Våldsbrott	Unga och vuxna	God representativitet	Offerundersökningar	Misstänkta	Stöldbrott	Debatt	Upptäckt-risk	Självrapportundersökn.
Sverige	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Norge	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-
Tyskland	+	+	+	+	+	-	+	-	+	+	-
Danmark	+	+	+	+	+	+	+	-	+	-	+
Holland	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	+
England	+	+	+	+	+	+	-	+	+	-	-
Finland	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-
Skottland	+	+	+	-	+	+	-	-	-	-	-
Schweiz	+	+	+	+	-	-	-	+	-	-	-
Österrike	+	+	-	-	-	-	+	-	-	-	-

+ = ja

- = nej

Förklaring av kolumninnehållet:

Dömda: redovisas statistik över dömda personer.

Samtliga brott: redovisas statistik över utveckling av samtliga brott bland ungdomar.

Våldsbrott: redovisas statistik över våldsbrottens utveckling bland ungdomar.

Unga och vuxna: innehåller materialet en särredovisning av ungdomars och vuxnas brottsutveckling.

God representativitet: se ovan.

Offerundersökningar: finns det över tid jämförbara offerundersökningar.

Misstänkta: redovisas statistik över misstänkta personer.

Stöldbrott: redovisas statistik över stöldbrottens utveckling bland ungdomar.

Debatt: innehåller materialet en debatt om ungdomsbrottslighetens utveckling.

Upptäckt-risk: innehåller materialet kontroll för eventuella förändringar av upptäcktsrisken.

Självrapportundersökningar: finns det över tid jämförbara självrapportundersökningar.

Ytterligare en faktor som påverkar analysens kvalitet är i vilken mån det finns kompletterande alternativ statistik. Självrapport- och offerundersökningar saknas tyvärr i flera länder. Jämförbara självrapportundersökningar över tid finns bara i Sverige (1971 & 1996 resp 1987 - 1996, Danmark (1979 & 1989) och Holland (1986 - 1994). Offerundersökningar finns dock i de flesta länder. Problemet med dessa är dels att de inte alltid särredovisar ungdomars utsatthet och dels att deras relevans som indikator för ungdomsbrottslighetens utveckling främst gäller våldsbrottsligheten.

Debatt om ungdomsbrottslighetens utveckling och datas tillförlitlighet kan slutligen också anses vara positivt för kvalitén då den möjliggör en skärskådning av olika indikatorers värde. I Danmark, England, Norge, Sverige och Tyskland återfinns man en sådan debatt.

Sammantaget betyder validitetsproblemet att i de fall där beskrivningen av ett lands utveckling bygger på analyser som endast utgår från indikatorn dömda för samtliga brott, så kan man på tämligen goda grunder hävda att validiteten är mindre god. I de fall där man däremot kan bygga beskrivningen på studier som ingår i en pågående diskussion om ungdomsbrottslighetens utveckling, som bygger på flera datakällor inklusive alternativ statistik, så kan validiteten antas vara god. I tabell 1 nedan redovisas en sammanställning av hur de validitetskrav som jag ställt upp uppfyllts i de olika ländernas material. Utifrån dessa kriterier bedömer jag validiteten som god för i tur och ordning Sverige, Norge, Tyskland, Danmark, Holland och England. Validiteten är godtagbar beträffande Finland och Skottland. Slutligen är validiteten mindre god för Schweiz och Österrike (Tabell 1).

Ett annat problem är att det material som analyseras i denna undersökning inte har framställts med syftet att utnyttjas för komparativa studier. Detta innebär att indikatorerna, de undersökta perioderna samt åldern på ungdomsgruppen delvis skiljer sig åt. Men som påpekats tidigare är vi främst intresserade av generella trender (och inte efter precisa jämförelser mellan länderna). En fördel är att man slipper den "urvattning" som annars är vanlig vid komparativa undersökningar. Alltså att man för att uppnå en högre grad av jämförelse mellan olika länders material väljer "grövre" indikatorer än man annars skulle välja vid en nationell beskrivning. Genom att varje land istället analyseras utifrån de bästa indikatorer som landets experter anser finnas till förfogande blir beskrivningarna av utvecklingen förhoppningsvis bättre. Skillnaderna i materialet är acceptabla. De flesta länders officiella material täcker åldersgruppen 14-20 och perioden 1970-1994.

Resultat

I tabell 2 nedan presenteras en sammanfattning av resultaten samt de viktigaste referenserna. Av tabellen framgår att ungdomsbrottsligheten utvecklats enligt hypotes tre för flertalet av de undersökta länderna. Detta betyder alltså att ungdomsbrottsligheten uppvisar en kraftig ökning under efterkrigstiden (ca 1950-1975) för att därefter avmattas under de senaste decennierna. Undantagen är England, Finland och Tyskland där efterkrigstidens ökningstrend verkar ha fortsatt i mer eller mindre oförminskad takt under hela perioden.

En naturlig invändning mot denna tolkning gäller emellertid i vilken mån de trender som redovisats är reella eller bara uttrycker ändrad praxis inom rättssystemen, förändrad upptäcktsrisk mm (se ovan). Enklaste sättet att besvara detta är att hävda att det antagligen förhåller sig på båda sätten. I de flesta av de studerade länderna visar exempelvis *statistiken över dömda ungdomar* på klara *minskningar* under de senaste decennierna. Det synes vara tämligen klart att indikatorer som inte är lika känsliga för ökad användning av "sidoventiler inom rätt-

Tabell 2. Sammanfattning av resultaten. Ungdomsbrottslighetens generella trend, ungdomsvåldets utveckling, viktigaste källor

Land	Generell trend 1950-1995	Viktigaste källor	Ungdomsvåldets utveckling 1980-1995	Viktigaste källor
Sverige	Hypotes tre: Kraftigt ökande till 1970-t första hälft, därefter avmattning.	von Hofer 1985 Estrada 1995 Ahlberg 1996 Ward 1997	Motstridiga indikatorer under 1980-talet. Ökning under 1990-t enligt miss-handelsstatistik och offerundersökningar.	von Hofer 1995 Kühlhorn m fl 1997
Danmark	Hypotes tre: Kraftigt ökande till 1970-t första hälft, därefter avmattning.	Kyvsgaard 1992, 1996 Bay 1996	Stabilt fram till slutet av 1980-t, därefter ökning under 1990-t enligt miss-handelsstatistik och offerundersökningar	Kyvsgaard 1993 Banvig 1996
Finland	Hypotes ett: Mer eller mindre oavbruten ökning fram till 1990. Därefter minskn.	Törnudd 1984 Statistics Finland 1997	Ingen ökning.	Aromaa 1991 Heiskanen m.fl 1996 Statistics Finland 1997
Norge	Hypotes tre: Kraftigt ökande till 1970-t första hälft, därefter avmattning.	Christie 1975 Falck 1994 Clausen 1996	Motstridiga indikatorer under 1980-t. Ökning u. 1990-t enligt miss-handelsstatistik och offerundersökningar.	Clausen 1996 Olaussen 1995 Andersen 1997
Holland	Hypotes tre: Kraftigt ökande till början av 1980-t, därefter avmattning.	Junger-Tas 1992, 1996a, b SCP 1995	Stabilt fram till slutet av 1980-t, därefter ökande u. 1990-t enligt både misshandels- och alternativ statistik.	Franke 1994 Kester m fl 1994 Junger-Tas 1996b, c
Schweiz	Hypotes tre: Kraftigt ökande till början av 1970-t, därefter avmattn.	Reber 1993 Niggli m fl 1997	Ingen ökning.	Reber 1993 Niggli m fl 1997
Tyskland	Hypotes ett: Mer eller mindre oavbruten ökning u. hela perioden.	Schneider 1991 Kaiser 1992 Pfeiffer 1996 Walter 1996	Stabilt 1984-89. Därefter kraftig ökning u. 1990-t enligt kriminalstatistik.	Pfeiffer 1996
Österrike	Hypotes tre: Stabilt sedan första halvan av 1970-t.	Grafl 1989
England	Hypotes ett: Mer eller mindre oavbruten ökn. fram till 1990. Därefter minskning.	Rutter m fl 1983 Farrington 1992 Smith 1995 Mirrlees-Black m fl 1996	Ökande u. hela perioden enligt både misshandelsstatistik och offerundersökningar.	Mirrlees-Black m fl 1996 Mirrlees-Black 1997
Skottland	Hypotes tre: Ökande till börj. av 1980-t, därefter avmattning.	Scottish Office 1979-1995 Anderson m fl 1996 Young 1997	Ingen ökning.	Scottish Office 1979-1995 Anderson m fl 1996

systemet (t ex misstänkta personer) visar att minskningarna inte är reella utan snarare beror på "systemeffekter" (se t ex von Hofer 1985, Ahlberg 1992, Estrada 1995, Clausen 1996, Farrington 1992, Grafl 1989, Junger-Tas 1992, Walter 1996). Viktigt att komma ihåg är dock att dessa källor för flertalet länder inte indikerar att ungdomsbrottsligheten har fortsatt att öka i oförminskad takt de senaste decennierna (ibid). Detta understryks av alternativ statistik. I de fall självrappportundersökningar finns tillgängliga över tid visar de att ungdomsbrottsligheten inte har ökat (se nedan). Med undantag för England visar dessutom offerundersökningar (där dessa finns) att den generella brottsutvecklingen de senaste 15 åren sannolikt avmattats och att ökningarna i kriminalstatistiken till viss del förklaras av ökad anmälningsbenägenhet (Aromaa & Heiskanen 1994, Anderson & Leitch 1996, Kester & Junger-Tas 1994, Mirrlees-Black mfl 1996, Olaussen 1995, SCB 1995, se också Westfelts kapitel i denna bok). Vad beträffar den brottsökning som finns kvar att förklara efter kontroll för ökad anmälningsbenägenhet visar flera länders material att den snarare bör tillskrivas gruppen vuxna än ungdomar. Vuxnas brottsutveckling skiljer sig väsentligt från ungdomars de senaste decennierna i Sverige, Danmark, Holland, Norge och Schweiz.

Trots att det finns fog för att anta att rutinerna ändrats i de undersökta ländernas rättssystem på så sätt att färre individer döms utan att brottsligheten för den skull minskat, synes det ändå finnas goda grunder för att hävda att vi inte längre har samma utveckling av ungdomsbrottsligheten i alla västeuropeiska länder. I ett antal länder visar tillgängligt material att efterkrigstidens kraftiga ökningstrend av ungdomsbrottsligheten med stor sannolikhet har brutits medan andra länder uppvisar en mer eller mindre obruten ökning.

För flera länder skiljer sig ungdomsvåldets utveckling från den generella utvecklingen. Förutom Finland, Schweiz och Skottland där indikatorerna visar på en stabil utveckling sedan 1980 uppvisar resterande länder ökningarna av ungdomsvåldet. I England har det skett en kontinuerlig ökning under hela perioden 1980-1995. I Danmark, Holland, Norge, Sverige och Tyskland handlar det däremot sannolikt inte om en kontinuerlig ökning utan snarare om en trendförändring och ökning vid slutet av 1980- och ingången till 1990-talet. Junger-Tas (1996c) visar att ökningarna av ungdomsvåldet i olika europeiska länder framför allt gäller det lindriga våldet. Det grövsta (dödliga) ungdomsvåldet synes inte uppvisa några ökningarna (ibid). Junger-Tas menar att storleksordningen på ökningen är svår att fastställa då kriminalstatistik och alternativ statistik delvis ger olika bilder. Föreliggande undersökning visar emellertid att flera länders alternativa statistik och kriminalstatistik under 1990-talet samfällt indikerar att våldsbrottsligheten bland ungdom ökat. Utvecklingen mot ett ökande ungdomsvåld i flertalet västeuropeiska länder under 1990-talet är oroande. På grund av de få observationsåren som finns för tillfället bör dock alltför vidlyftiga tolkningar om denna utveckling inte göras.

Fotnoter

- 1 Hofer, Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet. Referenser kan fås från författaren.
- 2 Beskrivningen av Tyskland åren 1950-1995 gäller enbart den del som fram till 1989 var Västtyskland.
- 3 De databaser som utnyttjats är: Sociofile; Criminal Justice Abstracts; National Criminal Justice Reference Service. Dessa är elektroniska och genomsöktes med termen ((Youth or juvenile) and ((trends or crime trends) or crime rates), åren 1980-1996. Abstracts on criminology and penology finns bara i bokform och sökningen begränsades till avdelningarna Juvenile delinquency, Comparative analysis, Crime measurement, Crime pattern, Times series research, åren 1980-1996.

Torfinn Langelid
Torfinn.Langelid@su.-ho.fri.telemax.no
Statens utdanningskontor i Hordaland
Norge

Tilbake til samfunnet? Kartlegging, vurdering og forslag til tiltak for styrking av oppfølgingsarbeidet i fængselsundervisninga

Bakgrunn

Først vil eg teikne eit bakgrunnsbilete slik at vi kan setje det som kjem seinare inn i ein samanheng. Statens utdanningskontor i Hordaland har det nasjonale, samordnande ansvaret for fængselsundervisninga i Noreg - eller opplæring innanfor kriminalomsorgen som det heiter i dag. Oppgåvene er å tildele midlar til den enkelte fylkeskommune, føre tilsyn og kontroll, få fram oversyn over området, vera pådrivar i det fagleg/pedagogiske arbeidet og ha ein viss internasjonal kontakt.

Skoleverket tok over ansvaret for opplæringa i fængsla i 1969. Til den tid var det Justisdepartementet som hadde hand om det meste. Vi fekk den såkalla "importmodellen" lansert av Nils Christie (1970). Dei innsette skal ikkje miste retten til samfunnet sine servicetilboda fordi om dei er i fængsel, heller ikkje retten til opplæring og tenestene skal utførast av dei instansane som har ansvaret for desse tenestene ute i samfunnet. I dei andre nordiske landa har vi andre modellar. I Danmark er lærarane tilsette av kriminalforsorgen og i Sverige er det den enkelte direktør som definerer anstalten sitt behov for opplæring og kjøper tenestene av skoleverket.

Fængselsundervisning er definert som opplæring på grunnskoles og vidaregåandes skoles nivå i anstalt, for frigjevne under tilsyn og for andre frigjevne som har behov for opplæring. Det er dei to siste gruppene som regulerer tilskotet til dei såkalla oppfølgingsklassene.

I 1970-åra fekk vi først utbygging av undervisningstilbod i anstaltane. Etter ei tid såg både skolefolk og Kif-folk (Kif: Kriminalomsorg i frihet) at mange som var i gang med opplæring i anstaltane ikkje fekk halde fram med opplæringstilboda når dei kom ut av anstaltane. Det ordinære skoleverket var stengt som eit fængsel, det tok berre i mot elevar i august og det kunne vera ei lita opning i januar. Difor kom ideen om å opprette egne små oppfølgingsklasser som kunne ta i mot frigjevne som ønska å gå vidare med det opplæringstilbodet dei var i gang med inne i anstalten.

Situasjonen i dag

I dag blir det gitt opplæring i 33 av i alt 43 anstaltar og det er etablert oppfølgingsklasser 11 stader i landet. I 1996 var det 810 elevplassar; 638 i fængsel og 172 i oppfølgingsklassene. Vidaregåande opplæring utgjer litt over halvparten av elevplassane (51%) og den andre halvdel er nokolunde fordelt likt på grunnskoleundervisning og andre kurs (butreningskurs, EDB-kurs m.m.) Tilsaman 3400 innsette/frigjevne tok del i ei eller anna form for opplæring i 1996. Det tilsvarar nokolunde eit årskull i ein alminneleg stor fylkeskommune. Det er i landsfængsla og i nokre av oppfølgingsklassene det blir tatt flest eksamenar. Elevane i krets-fængsla tar i tillegg til grunnskoleundervisning og einskilte fag innanfor vidaregåande

opplæring i hovudsak ikkje-formalkompetansegejvande kurs som butreningskurs, EDB-kurs, m.m. Innsette i kretsfengsla har ofte kort soningstid, mange sit i varetekt og når ein varetektsfengsla får dom, blir vedkomande gjerne overført til eit anna fengsel. Undervisnings-situasjonen i kretsfengsla kan ofte bli ustabil (varetekt), ofte avbrot og mange overføringar (Rapport fu 1996).

Tilsaman arbeider 280 lærarar i fengsla og oppfølgingsklassene, likt fordelt på heiltid og deltid. I 1996 var budsjettet på 72.9 mill. kr.

Målsetjing

Resultatmålet for opplæringa er for 1997 definert på følgjande måte:

*I Budsjett-innst S nr 12 (1995-96) la kirke-, utdannings- og forskingskomiteen vekt på at de som soner, også skal ha et tilbud om skoleing etter endt soning. Det er en målsetting å styrke den straffedømtes muligheter til opplæring etter avsluttet soning i anstalt. Opplæring innenfor kriminalomsorgen må videre legge vekt på å øke andelen av elever som får dokumentert kompetanse, samtidig som det blir gitt ikke-kompetansegivende kurs til de som har behov for det.
(St prp nr 1 Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, 1996-97, s.87)*

Bakgrunn for nedsetjing av arbeidsgruppa

Når Statens utdanningskontor i Hordaland tok initiativet til å setje ned arbeidsgruppa, var det på bakgrunn av at storting og regjering dei seinare åra sterkt har understreka behovet for å styrkje oppfølgingsarbeidet for dømte etter avslutta soning. Det er ei hovudutfordring å minske omfanget av tilbakefall til ny kriminalitet, og i den samanhengen seier regjeringa

*... at det er viktig å synliggjøre at andre samfunnsinstitusjoner som skoleverk, sosialomsorg, hel-sevesen, og arbeidskraftmyndigheter har et medansvar for å yte de tjenester de etter lovgivningen er pålagt og derved bidra til å motvirke tilbakefallet blant straffedømte.
(St prp nr 1 Justisdepartementet, 1994-95, s.66)*

Ein annan viktig grunn til å nedsetje arbeidsgruppa, var at det til no ikkje var gjort nokon systematisk evaluering av verksemda i dei 10-11 oppfølgingsklassene. Igangsetjing av og arbeidet i oppfølgingsklassene har ofte vore noko tilfeldig. Dei som arbeider i oppfølgingsklassene, har til tider arbeidd isolert og falle utanfor det ordinære skolesystemet; men det er viktig å peike på at dei samstundes har utvikla varierte opplegg og erfaringar som det har vore viktig å ta med seg vidare i arbeidet med tilbakeføring av den straffedømte.

Mandatet til arbeidsgruppa

Mandatet til arbeidsgruppa var å

- kartleggje og samle inn informasjon om ulike oppfølgingstiltak i fengselsundervisninga,
- vurdere erfaringane frå arbeidet i oppfølgingsklassene/prosjekta i fengselsundervisninga,
- koma med framlegg til tiltak for styrking av oppfølgingsarbeidet i fengselsundervisninga.

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

Med i arbeidsgruppa var personar frå Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet, Justisdepartementet, Kriminalomsorg i frihet, Det Kriminalitetsførebyggjande Råd og oppfølgingsklasse med. Statens utdanningskontor i Hordaland leia arbeidet.

Arbeidsgruppa kartla oppfølgingsverksemda gjennom tre innfallsvinklar: a) ved samtaler og møte med elevar og lærarar, b) ved samtaler og møte med representantar for etatane (fengsel, skole, fylke, Kriminalomsorg i frihet, sosial-og helseetaten og c) ved innhenting av materiale om oppfølgingsverksemda gjennom spørjeskjema. Før møta med elevar og fagfolk var det på førehand sendt ut eit problemnotat som dei skulle reagere på og koma med synspunkt på.

Det kriminalitetsførebyggjande råd (KRÅD) har medverka i arbeidsgruppa ved å stille ein forskar til disposisjon for arbeidsgruppa. Forskaren har hjelpt arbeidsgruppa i å utarbeide eit spørjeskjema for innhenting av informasjon om oppfølgingsklassene. Han har i tillegg analysert det innhenta materialet.

Sjølv om denne forsamlinga kjenner den gruppa vi snakkar om svært godt, tar eg likevel med ein kort oppsummerande karakteristikk av fangebefolkningen: Om lag halvparten av dei innsette er mellom 25 - 34 år, ein fjerdedel er over 35 år. Over halvparten (60%) er utan nære familieforhold. Dei manglar sosialt nettverk. Ved innsetjing i anstalt var berre 30 prosent i fast arbeid. Berre 18 prosent av dei resterande levde av arbeidsløsetrygd. Under ein femtedel (17%) har ikkje fullført grunnskolen. Tolv prosent har fullført vidaregåande skole. Nesten ein fjerdedel (23%) uttrykkjer behov for støtte i høve til lese-og skrivevanskar. Halvparten av fangane ønskjer hjelp i høve til faget matematikk (Fridhov 1991). Klientellet i friomsorgen følgjer i hovudsak same mønsteret, burtsett frå at dei er noko yngre og fleire har fullført grunnskolen (Fridhov 1992).

Før vi går inn på funna frå undersøkinga og tilrådingane som arbeidsgruppa kom med vil eg leggje inn eit historisk perspektiv både på fangebefolkningen generelt og oppfølgingsarbeidet spesielt. Strafanstaltkommisjonen av 1841 har ein analyse av den dåverande fangebefolkningen og av behovet for støtte i tida etter avslutta soning som godt toler samanlikning med kriminologisk forskning i dag:

"...En Mængde Fanger have ved deres Løsladelse af Fængslet intet Tilhold og intet at ernære sig ved. Man ser i dem sædvanlig ikke omvendte forbrydere, der have fattet gode Forsætter for Fremtiden og besidde Styrke til at udføre dem; - man nærer i Almindelighed Mistanke imod dem - skyer deres Selskab - de lide ondt for at faae en passende Ansættelse - selv deres Paarørende støde dem ukjærligen fra sig - de Penge de medbragte fra Strafanstalten, blive snart fortærede. De nødes derfor til at stjæle eller begaae andre Forbrydelser for at opholde Livet; de blive grebne, domfældte, og befolke saaledes snart igjen Fængslerne, som de nys forlode. Skulle derfor de gavnlige virkninger af Behandlingen i Fængslet ikke tabe sig, men blive af Varighed, maa man ikke forlade Fangen i det kritiske øieblik, han derfra løslades. Omsorg for den løsladte fange, og den derved bevirkede eller dog tilsigtede Forebyggelse af hans Tilbagefald paa Forbryterbanen udgjør saaledes en nødvendig Betingelse for envarig virkning af Behandlingen i Strafanstalten: og en lignende Omsorg bør ogsaa blive den løsladte Varetægtsfange til Deel..." (side 425-427, forfatteren sine understrekingar)

Nøyaktig 140 år etter Strafanstalten si omfattande utgreiing kom Skaalvik/Stenby (1981) med den første grundige forskningsrapporten om "Skole bak murene". Om oppfølgingsarbeidet seier dei følgjande:

"...det var gjort lite for å forberede løslatelsessituasjonen. De innsatte ble overlatt til seg selv ved løslatelsen. Skolegangen i fengslet var ikke del av en langsiktig plan. Arbeidskontoret, vernelaget eller skoleverket deltok ikke i noe systematisk arbeid for å legge situasjonen til rette ved løslatelsen."(s. 322)

Korleis ser biletet ut i dag - femten år etter Skaalvik/Stenby sin nedslåande konklusjon på dette området? Før eg går inn på konklusjonane, må eg kort seia noko om korleis dei ulike etatane/gruppene svara. Det var god tilbakemelding på spørsmåla frå tilsette i oppfølgingsklassene (nesten 90 prosent), men også elevane hadde ein rimeleg høg svarprosent (64,3%). Kriminalomsorg i frihet og dei fengsla som blei bedne om å svara, hadde ein låg svarprosent - 50 % og 30,8%. Synspunkta frå dei to sistnemnde må sjåast på som utdjupande kommentarar samanlikna med svara frå dei tilsette ved oppfølgingstiltaka.

Resultat

Hage (1996) konkluderer etter gjennomgangen av svara frå dei ovannemnde partane med sju hovudproblemområde innanfor dette området. Dei sju hovudproblemområda er

- * Tverretatleg samarbeid
- * Finansiering for elevane
- * Ansvar for oppfølginga
- * Fritid og bustad
- * Soningsplanarbeid
- * Samordning av undervisninga i og utanfor anstalt
- * Utskrivingsgrunnar

Eg vil her og nå gå inn på nokre av desse problemområda:

Tverretatleg arbeid

Synspunkt på spørsmålet om noverande tverretatleg samarbeid og konkretiseringa av dette varierer svært hos dei ulike aktørane. Det ser ut for at variasjonen heng saman med korvidt det er samarbeid med det som kan kallast interne partar innanfor kriminalomsorgen eller med eksterne instansar i vid forstand.

Med *interne samarbeidspartar* ser det ut til å vera eit visst samarbeid på det munnlege planet mellom oppfølgingstiltaket og til dømes rådgjevar i fengsel og skole i soningstida. Når tidspunktet for frigjevinga nærmar seg, ser samarbeidet ut til å føregå på ein meir formalisert måte. Når det gjeld vilkåra for og rammene rundt det interne samarbeidet mellom partane innanfor kriminalomsorgen, ser storleiken på det fengslet som oppfølgingstiltaket samarbeider med ut til å verke inn på kva slags form samarbeidet får. Store einingar har tydelegvis vanskar med å iverksetje planarbeid som inkluderer oppfølgingstiltak undervegs i soninga. Først når frigjevinga nærmar seg, blir planarbeidet aktuelt.

Generelt viser undersøkinga at mykje verdfull tid som kunne ha vore nytta på oppfølgingsarbeidet, blir skusla vekk i soningstida. Årsaka til dette er tydelegvis at grunnleggjande rutiner for internt samarbeid har svikta, særleg i dei større fengsla.

Med samarbeid med *eksterne instansar* tenkjer vi i første rekkje på etatar som arbeidsmarknadsetaten, sosialtenesta, trygdekontoret, ppt-kontoret og evt. behandlingstinstitusjonar. Generelt ser det ut til at samarbeidet med desse etatane til tider ser ut til å vera enda dårlegare enn det generelle mønsteret for internt samarbeid.

Ved nokre skolar viser undersøkinga at det likevel er etablert velfungerande tverretatleg samarbeid, med nær kontakt med aktuelle fagpersonar/-miljø. Tanken bak slike opplegg er at

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

ved grundig planlegging undervegs i soninga, kan dei aktuelle instansane syte for samarbeidande støtte rundt oppfølgingsarbeidet. I første rekkje gjeld det bustad, økonomi og rusproblem - og at denne hjelpa alt er etablert ved frigjevinga.

Undersøkinga avdekkjer samstundes til dels svært negative erfaringar som elevar i dei enkelte oppfølgingstiltaka har gjort med eksternt tverretatleg samarbeid. Slike negative erfaringar er knytta til spørsmål som gjeld dekning av utgifter til livsopphald, bustad, rutiner for utbetaling av stønad m.v. I nokre tilfelle har elevar fått redusert stønad ved å gå over frå ein passiv klientlivsførsel til å gjera noko aktivt (skole) for å forandre på livssituasjonen sin. Mange elevar opplever som urimeleg å bli økonomisk råka når ein prøver å gjera noko konstruktivt med livet sitt. Mange elevar opplever også at regelverket til arbeidsmarknadsetaten når det gjeld kursstønad, set ei altfor kort tidsramme - 1/2 år - for stønad til opplæring. Dermed blir elevane avhengige av ein annan instans - sosialkontoret, med dei uheldige og uklare konsekvensane det kan ha for finansieringa av oppfølgingsarbeidet.

Soningsplanar

I oppfølgingsarbeidet skal soningsplanen dekkje to omsyn: Den skal innehalde eit oversyn over kompetanse og ressursar med konkretisering av dei delmåla som er nødvendige i progresjonen for resosialiseringa av den dømte. Dette er den individuelle sida ved soningsplanen. Den andre sida er den organisatoriske, som skal fungere som eit verktøy for å få til betre samordning og raskare saksbehandling, både innanfor anstalten og i høve til dei eksterne etatane.

Oppsummert viser status for soningsplanarbeidet at erfaringane med bruk av og gjennomføring av soningsplanar varierer svært mykje. Å døme etter dei inntrykka som er samla inn gjennom spørjeskjema, verkar som det er minst grad av bevissthet omkring vektlegginga av kompetanse- og ressursoppbygging under soninga utvikla innanfor fengslet sin organisasjon. Enkelte oppfølgingstiltak samarbeider med anstaltar som medvete har sett i gang med soningsplanarbeid. Andre anstaltar har rett nok formelt gjennomført soningsplanarbeid, men ser ikkje ut til å ha fylgt desse planane sjølve. Og andre anstaltar er i startfasen utan å ha kome skikkeleg i gang.

Det er verdt å merke seg at elevane såg på bruk av soningsplan som verdfullt. Ei forklaring på denne positive innstillinga til planlegging av eiga framtid, kan vera at elevane i oppfølgingstiltaka er dei mest engasjerte og best motiverte elevane som også stiller seg positive til forplikande planar for begge partar. Det dei var redde for, var at planane ikkje blei fylgt opp.

Samordning mellom tilbod i anstalt og i oppfølgingsklassene

Ved opplæring av straffedømte må god samordning av undervisningstilbodet under soning og i oppfølgingstiltaka etter frigjevinga vera viktig. Eit av siktemåla med spørjeundersøkinga var å få eit oversyn over korleis stoda er i dag med omsyn til denne problemstillinga.

Undersøkinga vise at samordning av undervisninga ser ut til å vera betre gjennomført for allmennfaga enn for yrkesfaga. Sjølv om det er få fengsel som har svara, ser konklusjonen ut til å måtte bli at yrkesfaga i svært liten grad blir følgt opp av oppfølgingstiltaka. Det yrkesfaglege tilbodet er relativt sett godt utbygd i fengsla, slik at denne undersøkinga stadfester eit alvorleg problem for frigjevne som ønskjer å halde fram med ei yrkesutdanning ute i oppfølgingsklassene.

Ansvar for gjennomføring av oppfølginga

Undersøkinga viser at også ansvarsforholdet rundt det enkelte oppfølgingstiltak varierer nokså mykje. Hovudintrykket er at dette ansvaret er nokså tilfeldig, særleg gjeld det under soning i anstalt før tidspunktet for fregjeving nærmar seg.

Heller ikkje ser det ut til at samarbeidet om ansvarsfordeling mellom ulike delar av hjelpeapparatet og oppfølgingstiltaket fungerer tilfredsstillande etter frigjeving. Dette gjeld både for arbeidsmarknadsetat, bustadformidling, sosialkontora og trygdeetaten.

Hovudmønsteret for ansvarsforholdet rundt oppfølgingstiltaka kan samanfattast slik:

- a) I anstalt: Planleggings- og førebuingarbeidet ser ut til å vera dominert av personretta engasjement i enkeltsaker. Systematiske rutinger verkar dårleg utbygd, men eksisterer til ein viss grad, særleg i mindre anstaltar.
- b) I frigjevingsfasen: Tett oppfølging mellom representantar for Kif, oppfølgingstiltak og fengsel, og ytre etatar som PPT.
- c) Etter frigjevinga: Oppfølgingstiltaket er i hovudsak pådrivar. Men det finst døme på formalisert, tett samarbeid med etatar utanfor justissektoren.
- d) Etter avslutta deltaking i oppfølgingstiltaket: Ingen har rapportert om særleg ansvar for vidare oppfølging etter dette tidspunktet, men med unnatak av eit visst omfang av uformell kontakt hos oppfølgingstiltak.

Det er difor nærliggjande å konkludere med at oppfølginga gjennomgåande manglar eit tett, formalisert samarbeid både mellom oppfølgingstiltaka og fengsla *før* frigjevinga og mellom oppfølgingstiltak og resten av hjelpeapparatet *etter* frigjevinga.

Tilrådingar frå arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa stiller visse generelle krav til oppfølgingsarbeidet. Etter arbeidsgruppa sine vurderingar må oppfølgings- og tilbakeføringsarbeidet planleggjast samanhengande og *systematisk* frå soningsstart og halde fram etter frigjevinga fram til det tidspunktet der den tidlegare innsette eventuelt har blitt deltakar i samfunnslivet. Alt tidleg i soninga må det difor gjerast avtaler mellom den dømte og kriminalomsorgen som skisserer dei ulike tiltaka i tilbakeføringa og kva som blir forventa av partane, og kva slags konsekvensar eventuelle brot på avtalen fører med seg. Ein *handlings- og tiltaksplan* for den dømte vil etter arbeidsgruppa si meining vera eit tenleg reiskap i tilbakeføringa, og slik på eit tidleg tidspunkt gjera den innsette til *aktiv* deltakar i realiseringa av dei måla som tilbakeføringa set for oppfølgingsarbeidet. Eit slikt opplegg kan også hindre at den dømte seinare kjem i eit passivt klientorientert forhold til si eiga tilbakeføring, noko som ofte skjer med denne gruppa.

For å motverke at oppfølgingsarbeidet blir tilfeldig, usystematisk og lite gjennomtenkt meiner arbeidsgruppa at *tidspunktet* for igangsetjing av tilbakeføringsarbeidet er svært viktig - kanskje bør arbeidet starte opp så tidleg som i varetekt og slik vare ved heile fengselstida; dei ulike tiltaka må dessutan vera *samkøyrde* i tid. Dette medfører at dei faggruppene som har eit ansvar for rehabiliteringa - fagpersonalet i fengslet like så mykje som dei importerte tenestene - er med i lag frå første stund i planlegginga og gjennomføringa av tiltaka.

Eit nært samarbeid mellom dei ulike faggruppene - og mellom innsette og tilsette - er etter arbeidsgruppa si meining heilt nødvendig om tilbakeføringa skal lukkast; berre eit nært og

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

forpliktande samarbeid mellom alle partar kan sikre kontinuiteten og den nødvendige progresjonen i tiltaka. Dette samarbeidet bør formaliserast i ei *ansvarsgruppe*, samansett av representantar frå dei fagområda eller profesjonar som har oppgåver i tilbakeføringa. Slike instansar vil i tillegg til den innsette og tenestemannen frå fengslet, i første rekkje vera - Kif, skolen, arbeidsmarknadsetaten, sosialtenesta og trygdeetaten.

Det pedagogiske opplegget i fengslet må også leggje vekt på sosial trening og livsmeistring. Den sosialpedagogiske tilnærminga og haldningsskapande aktiviteten må i større grad enn no gjennomsyre arbeidet med den innsette på alle nivå i tilbakeføringsarbeidet - ikkje berre i skolesamanheng. Her kan vi vise til læreplan for grunnskole, vidaregåande skole og vaksenopplæring, generell del, som nettopp understrekar at opplæringa må ivareta desse oppgåvene.

Arbeidsgruppa meiner at det på denne bakgrunnen er viktig å utforme differensierte, individuelle kurs- og opplæringsplanar, som gir nødvendig plass for den enkelte sine føresetnader og erfaringar.

Arbeidsgruppa legg også vekt på at det er berre når opplæringa går inn som eitt av mange element i eit heilskapleg opplegg sikta inn mot framtida for den innsette, at skolen har sin viktige og meningsfulle plass i det nødvendige oppfølgingsarbeidet.

Tiltak

Arbeidsgruppa drøftar ulike tiltak for å styrkje oppfølgingsarbeidet og peikar samstundes på fleire etatar som bør koma sterkare med i dette arbeidet.

Målgruppa for oppfølgingsarbeidet er i første rekkje dei personane/ungdomane som har vore i kontakt med eller er registrert av domsapparatet. Det vil seia personar som har fått ulike straffereaksjonar. Det blir også understreka at oppfølgingsklassene også må sjåast i eit førebyggjande perspektiv, slik at ungdom som ut frå "sakkunnig vurdering" er i faresona med tanke på ei kriminell karriere, kan takast med i målgruppa.

Mange av elevane i fengselsundervisninga er yrkeshemma - sosialt eller medisinsk - og har difor behov for eit systematisk opplegg for attføring til det ordinære arbeidslivet. Frå 1. januar 1994 er arbeidsmarknadsetaten tillagt det samla ansvar for yrkesretta attføring. Arbeidsmarknadsetaten har definert denne kategorien arbeidssøkjjarar inn under sitt arbeidsområde, jfr. KAD's tildelingsskriv 09.01.96 til Arbeidsdirektoratet der det blir sagt at dei kriminelt belasta, særleg ungdom, skal kunne nyttiggjera seg arbeidsmarknadsetaten sine attføringstilbod. For å få arbeidsmarknadsetaten sterkare med i dette arbeidet, rår arbeidsgruppa til at det blir sett i gang eit prosjekt som prøver ut modellar for integrering i arbeidslivet av tidlegare dømte etter det mønsteret som er utvikla i prosjektet "Arbeid med bistand", retta inn mot det ordinære arbeidslivet, men der siktemålet også er utvida til å gjelde verna bedrifter (sjå Blystad & Spjelkavik 1996 og Hernes/Stiles/Bollingmo 1996). Samarbeidet med arbeidsmarknadsetaten kan også styrkast ved at skolane i fengselsundervisninga kjøper kurs/kurspakker og tenester på spesielle område frå arbeidsmarknadsetaten i større utstrekning enn i dag.

Kriminalomsorgen har signalisert større bruk av frigang/opne anstaltar. Desse endringane kan føre med seg nye utfordringar for oppfølgingsklassene. Eit siktemål med meir bruk av

opne anstaltar er at dei innsette kan få frigang til å gå på skole i det ordinære skoleverket, vaksenopplæringscenter, få arbeidslivserfaring i bedrifter m.m. Lærarane i fengselsundervisninga vil med ei slik ordning nytte ressursane sine i større grad til rettleiings- og sosialpedagogiske oppgåver. I denne samanhengen er det også viktig å peike på behovet for å følgje opp dei yrkesfaglege tilboda i anstalt gjennom å utvide kontakten med det ordinære skole- og arbeidslivet. Arbeidsgruppa viser mellom anna til at dei tidlegare AMO-kursa no er lagt under fylkeskommunal drift, og knytta enten til ressursentra i den vidaregåande skolen eller til annan fylkeskommunal opplæring.

I innstillinga blir det lagt vekt på at i tillegg til arbeidsmarknadsetaten si stilling, bør også KIF's rolle i oppfølgingsarbeidet styrkast. KIF har ein sentral plass i kriminalomsorgsarbeidet. Både ut i frå dei oppgåvene dei har (personundersøking, utarbeide tilsynsprogram, koordinere sosiale hjelpetenester m.v.) og med omsyn til den erfaring og kompetanse etaten rår over, bør KIF koma meir aktivt med i oppfølgings- og tilbakeføringsarbeidet av den dømte.

For å få eit meir konkret innhald i dei ulike tiltaka, går arbeidsgruppa inn for at det blir sett i gang fem prosjekt som på ulike måtar prøver og dermed kan vera med på å fornye og vidareutvikle dette vanskelege arbeidsområdet:

- a) Eit prosjekt som over ein periode på 3-5 år prøver ut ein modell for ein meir effektiv og betre samordning av oppfølgings tiltaka for elevane. Dette oppfølgingsarbeidet må starte i anstalt og halde fram i frigjevings- og opplæringsfasen.
- b) Eit prosjekt som over ein periode på 3-5 år prøver ut modellar for integrering i arbeidslivet av tidlegare dømte etter det mønsteret som er utvikla i prosjektet "Arbeid med bistand", retta inn mot det ordinære arbeidslivet, men siktemålet kan også utvidast til å gjelde verna bedrifter.
- c) Eit prosjekt i tilknytning til ei oppfølgingsklasse som over ein periode på 3-5 år prøver ut opplegg for skjerma bu- og fritidstilbod for den dømte i ein overgangsfase etter frigjevinga.
- d) Eit samarbeid mellom KIF og fengselsundervisninga i ein periode på 3-5 år som prøver ut opplegg for ei styrking av det pedagogiske innhaldet og opplegget i tilsynsprogramma.
- e) Eit prosjekt over ein periode på 3-5 år der elevane frå opne anstaltar deltek på opplæringsstilbod i den ordinære skolen/vaksenopplæringscentra, AMO-senter m.v. Det må leggjast særleg vekt på å prøve ut metodar og samarbeidsformer for tilrettelagt opplæring i ordinær skole for denne elevgruppa, både innanfor "teorifaga" og innanfor yrkesfaga.

Konklusjon

Innstillinga har gått til høyring til ei rekkje instansar med høyringsfrist 1. juni 1997. Med bakgrunn i høyringsfråsegnene vil Statens utdanningskontor i Hordaland samanfatte desse og koma med framlegg til Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet og Justisdepartementet og korleis arbeidet skal vidareførast.

Arbeidsgruppa har gjennom arbeidet sitt lagt vekt på korleis oppfølgingsarbeidet på ulike måtar kan styrkast; gjennom å fokusere på nettverket i anstalt og etter frigjeving, ved å peike på behovet for eit betre tverretatleg samarbeid, ved å leggje vekt på å få fleire etatar sterkare

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

med i dette arbeidet, gjennom å understreke behovet for også å følge opp yrkesopplæringa etter avslutta soning, ved å peike på at eit større register enn oppfølgingsklassene må takast i bruk; som det ordinære skoleverket, AMO-senter, vaksenopplæringscenter, bedrifter m.m og sist men ikkje minst må det leggjast til rette for slike grunnleggjande tilhøve som bustad, økonomi og fritid. Kriminaliteten kostar det norske samfunnet 31-32 milliardar kroner i året. Eit av dei viktigaste områda å styrkje i denne samanhengen er difor oppfølgingsarbeidet for tidlegare straffedømte.

Litteratur

- Blystad, Randi & Spjelkavik, Øystein (1996). *Integrering av yrkeshemmede i arbeidslivet. Evaluering av Arbeid med bistand.*
- Christie, Nils (1970). Modeller for fengselsorganisasjon. *II stedet for fengsel.*
- Fridhov, Inger M. (1992). *Alt som før? Om norske fangers sosiale- og skolebakgrunn.* Justisdepartementet.
- Fridhov, Inger M. (1992). *Klient i friomsorgen 1992.* Justisdepartementet.
- Hage, Per (1996). *Kartlegging og vurdering av oppfølgingsarbeidet i fengselsundervisninga pr. februar 1996.* Det Kriminalitetsforebyggende Råd.
- Hernes, Thorgeir; Stiles, Kathryn og Bollingmo, Gunvor (1996). *Veien til en vanlig jobb. Nytt perspektiv på attføring.*
- Kommunal-og arbeidsdepartementet til Arbeidsdirektoratet (1996). Statsbudsjettet 1996 -Tildelingsbrev 09.01.1996.
- Skaalvik, Einar M. og Stenby, Hans K. (1981). *Skole bak murene.*
- Statens utdanningskontor i Hordaland (1996). Rapport fengselsundervisninga 1996.
- Statens utdanningskontor i Hordaland (1996). Tilbake til samfunnet? Kartlegging, vurdering og forslag til tiltak for styrking av oppfølgingsarbeidet i fengselsundervisningen. En arbeidsgruppes vurderinger og forslag.
- Strafanstaltkommisjonen (1841). Beretning om Beskaffenheden af Norges Strafanstalter og Fangepleie samt Betænkning og Indstilling om en Reform i begge, etter fremmede Staters Mønster. 1841.
- St prp nr 1, 1996-97. Kirke-, utdannings-og forskingsdepartementet.
- St prp nr 1, 1994-95. Justisdepartementet.

Jussi Matikkala
Institutionen för straff- och processrätt
Helsingfors universitet
Finland

Straff och vård

Inledning

Förhållandet mellan straff och vård har sedan länge väckt stort intresse hos vetenskapsmän. Redan för 200 år sedan intresserade man sig för frågan, hur prototypen på en brottsling skulle se ut; denna frågeställning är naturligtvis en första förutsättning för en vårdideologi, som sedermera fick starkare fotfäste i kriminalvetenskaperna.

Kriminalvetenskaperna kan indelas på många sätt, tex på grund av huruvida de till sin grund och metod är normativa eller empiriska. En sådan grov klassificering kan göras mellan kriminologi (empirisk), kriminalpolitik (normativ) och rättsvetenskap eller dogmatik (normativ). En viktig gren är också straffrättsfilosofi inklusive straffteorierna som utgör ett viktigt material tex i att berättiga det straffrättsliga systemet och kriminaliseringsprinciperna, som hör hemma på det legislativa planet. Det kan naturligtvis förefalla som en smaksak huruvida man vill se t ex kriminaliseringsprinciperna som en del av straffrättsfilosofi eller kriminalpolitik.

Det finns ett samspel mellan dessa grenar. Idean är att de är varandra till nytta; så utgör exempelvis kriminologi en basis för kriminalpolitiskt beslutsfattande. Inom kriminologin testas hypoteser som utarbetats inom straffteorierna. Nyligen har det också i straffrättsdogmatik betonats den kriminalpolitiska argumentationens betydelse för inte bara lagtolkning utan också för straffrättens allmänna läror.

På något sätt förutsätter redan Humes lag att det borde i alla fall mellan det empiriska och det normativa finnas klara gränser och konturer, men i praktiken synes gränserna ha utsuddats och det sker vissa överlappningar.

I sedvanligt kriminalvetenskapligt språkbruk knyts vård mestadels samman med vårdideologi eller behandlingsideologi, som ofta behandlas i samband med specialprevention. Det är bekant att det från och med början av 1900-talet eller slutet av 1800-talet rått en viss optimism, som i sinom tid dock vände sig till pessimismen "nothing works."

Om den finska kriminalpolitiken

I Finland har man från och med 1970-talet talat om sk ny- eller neoklassicism. Dess ideologi baserar sig på systemets effektivitet (allmänprevention), humanitet och rättvisa (inklusive retribution). Straffrätten har att göra med enstaka klandervärda gärningar.

Detta var också Straffrättskommittens budskap i sitt principbetänkande från år 1976, där grundlinjerna för totalrevideringen av strafflagen skisserades. Nyklassicismen kommer till syne t ex i att man föredrar ett system med få strafflatituder, få typer av påföljder, straffvärdebetänkande och tackar i stort sett nej till specialprevention.

Till följd av den humana nyklassicismen har antalet fångar gått ner kraftigt, till nivån av andra nordiska länder. Som några av nyklassicismen präglade reformer från 1970-talet är att nämna t ex lagen om villkorligt straff (vad gäller allmän laglydnad som kriterium vid valet mellan villkorlig och ovillkorlig dom) och revideringen av SL 6 kap angående straffmätning (proportionalitet mellan straffet samt gärningens skadlighet och den skuld som kommer till uttryck i brottet).

En renässans av vårdideologin?

Det finns naturligtvis många saker som är annorlunda än för t ex 100 år sedan. Brottverkligheten har förändrats vid sidan av samhällets förändring; inte minst har den tekniska utvecklingen spelat en stor roll i detta. Nya tekniska möjligheter har skapat nya typer av brott (man talar t ex om dator kriminalitet) och nya typer av straff (t ex elektriska band som möjliggör att man kan "sitta" hemma). Härtill kommer, att det inte alltid är lätt att skilja bötesstraff från diverse förmögenhetspåföljder och avgifter, som emellertid kan ha samma - bestraffande - funktion. Också EU synes ha intresse för bötesliknande förmögenhetspåföljder. Det finns också många slags normativa förändringar i samhället. Kriminaliseringsprinciperna har förändrats; man vill inte längre ha sk moralkriminaliseringar, utan "harm principle" och grund- och människorättighetstänkandet har slagit igenom. Också betydelsen hos "straff" och "vård" har förändrats. Man har avskaffat döds- och kroppsstraffen och fängelsestraffet anses numera som det strängaste straffet. För 100 år sedan tänkte man väl, att vård är någonting som sker i fängelset, medan vård idag betyder närmast motsatsen till fängelset.

Man kan fråga sig, om det finns tecken på något slags renässans av vårdideologi i Finland. Det finns friska förändringar i lagstiftningen som tyder på sådan utveckling.

Domstolen får lämna gärningen obestraftad, om t ex straffet anses oskäligt eller oändamålsenligt med hänsyn till uppnådd förlikning mellan gärningsmannen och målsäganden eller social- och hälsovårdsåtgärder (SL 3 kap 5 §3). I fråga om bruk av narkotika får därutöver åtgärdseftergift ske, om gärningsmannen visar att han har förbundit sig att genomgå vård som godkänts av social- och hälsovårdsministeriet (SL 50 kap §7).

Samhällstjänst, som först prövades i vissa delar av landet har ansetts ha varit en succé, varför den nyligen har blivit ett allmänt straff i vårt påföljdssystem. Samhällstjänst döms ut i stället för ett ovillkorligt straff på högst 8 månader och den omfattar minst 20 och högst 200 timmar oavlönat arbete. Högst fem timmar kan dock avtjänas så att service avsedd att minska rusmedelsproblem anlitas (lag om samhällstjänst 12.12.1996/1055).

Nu prövas någonting som man kallat för samhällstjänstens juniorversion, nämligen ungdomsstraffet. Det kan dömas ut när böter, med beaktande av brottets allvarighet och omständigheterna vid brottet, inte anses vara ett tillräckligt straff men vägande skäl inte kräver att ovillkorligt fängelsestraff döms ut. Ungdomsstraffet består av ungdomstjänst och övervakning. Ungdomstjänsten (10-60 timmar) innebär oavlönat arbete samt uppgifter, som främjar den sociala handlingsförmågan (lag om försöksverksamhet med ungdomsstraff 12.12.1996/1058).

Under beredning har vi ännu t ex reglerna om farliga återfallsförbrytare, villkorlig dom och villkorlig frigivning.

En diskussion kring tillräkneligheten har också förts hos oss. Kategorin "saknade förståndets fulla bruk" (SL 3 kap §4) håller på att avskaffas i rättspraxis. Grunden härtill torde vara, att läkare är missbelåtna med det att finska domstolar inte har möjlighet till annat än att döma till nedsatt straff i dessa fall, även om just dessa förbrytare är "farligast" - finns det inte gammalt eko här?

Det finns gammalt eko egentligen i mycket man gör här. Så förblir klientelet: alkohol- eller narkotikamissbrukare, fattiga, unga och psykiskt störda. Sådantillvida man kan tala om vårdideologins renässans har det dock också skett sådana revideringar, som vår "civilisation" förutsätter. Människorättigheterna spelar en roll också här. Som en förutsättning för vårdande åtgärder har blivit (bortsett från ungdomsstraffet) att gärningsmannen samtyckt till åtgärderna. Jämför man vårdideologin av idag med den för 100 år sedan (eller t ex i filmen *Clockwork Orange!*) kan kanske sägas, att vården är mera indirekt och mindre grundad på disciplin och förbättring av brottslingens onda vilja eller karaktär. Meningen är att åtgärderna skulle fungera förutsättningsskapande; det är också syftet att de upplevs som fördelaktiga av gärningsmannen. På det ideologiska planet har den nya vårdideologin mera karaktären av en alternativ reaktion än en genomsvandande straffideologi.

Det finska kriminalpolitiska klimatet har nyligen kallnat. Man har ansett, att det är beklagligt att straffrätt har blivit ett dagspolitiskt ämne. Och till ett kryptiskt slut: det är synd att människans pragmatiska förstånd och viljan att "utveckla" världen klart överstiger hans moraliska kapacitet.

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

Allmänheten och det allmänna rättsmedvetandet¹

Inledning

Det svenska påföljdssystemet har under efterkrigstiden varit föremål för flera omfattande översyner. I några av dessa har t.o.m. själva principerna som vid tillfället legat till grund för påföljdsbestämningen ifrågasatts. I och med Brottsbalkens införande år 1965 lyftes de individualpreventiva idéerna fram. I stället för att som under Strafflagens tid bestämma straffet i relation till brottets svårhet och gärningsmannens skuld, skulle brottslingen sättas i centrum. Visserligen kom mycket av den gamla ideologin, som präglades av den klassiska straffrättsskolan, att behållas, men reformen innebar att när skuldfrågan väl var utredd skulle ett individualpreventivt synsätt få stort inflytande vid påföljdsbestämningen.

Den individualpreventiva grunden för påföljdsbestämningen kom mycket snart att utsättas för skarp kritik. Systemet anklagades för att vara orättvist och oförutsebart. Vidare hänvisades till att forskningen inte kunnat påvisa att behandling ledde till färre återfall. Kritiken kom tydligt till uttryck i rapporten *Nytt Straffsystem* som utarbetades av en kriminalpolitisk arbetsgrupp vid Brottsförebyggande rådet (BRÅ 1977:7). Arbetsgruppens uppfattning var att ett straff inte skulle kunna legitimeras utifrån brottslingens förmodade behov av behandling, utan själva gärningen skulle stå i fokus och straffet skulle stå i proportion till brottets svårhet och gärningsmannens skuld. Den klassiska skolans rättsprinciper väcktes till liv och förutsebarhet, rättvisa och proportionalitet kom åter att bli honnörsord.

Efter BRÅ-rapporten följde ett intensivt utredningsarbete som bl.a. ledde fram till ett betänkande av Fängelsestraffkommittén (SOU 1986:13-15). I betänkandet föreslogs nya regler för påföljdsbestämningen och straffmätningen enligt vilka brottets straffvärde skulle vara den centrala utgångspunkten. Prognostänkandet mönstrades dock inte helt ut från lagstiftningen eftersom synsättet i viss mån var grunden för bl.a. besluten att döma till villkorlig dom eller skyddstillsyn. Nyligen följde dock Straffsystemkommittén i ett betänkande (SOU 1995:91) upp de nyklassiska tongångarna med förslaget att begreppet påföljd skall bytas ut mot begreppet straff och att ett prognostiskt tänkande inte skall tillåtas få något inflytande vid bestämmandet av straffet. Avgörande skall i stället vara brottets straffvärde och art samt den tilltalades tidigare brottslighet.

Hur förhåller sig då den nuvarande ordningen till det allmänna rättsmedvetandet? Finns det stöd hos allmänheten för den retributiva principen, dvs. att straffvärdet i stort sett ensamt skall vara avgörande för påföljdsvalet och straffmätningen? Och har allmänhetens rättsmedvetande svängt på samma sätt som lagstiftningen? Svaret på dessa frågor beror först och främst på vad man avser med begreppet "det allmänna rättsmedvetandet". Hur detta skall definieras är nämligen inte alldeles självklart, vilket har påpekats av bl.a. den polske forskaren Podgorecki:

“Is it the legal sentiment of social and political leaders or the intelligentia or of the working people or of the man in the street? Alternatively does the term refer to the arithmetical majority of the population?” (Podgorecki 1973, s. 68).

Inom den kriminalsociologiska forskningen är det vanligt att det allmänna rättsmedvetandet definieras som den inställning majoriteten av allmänheten har om rättsliga frågor, dvs. man anlägger ett reduktionistiskt perspektiv på begreppet (Victor 1981). I denna framställning kallas detta *allmänhetens rättsmedvetande*. Ett annat sätt är att definiera rättsmedvetandet som den inställning till brott och straff som manifesteras hos juridiskt skolade personer, eller av “den kriminalpolitiska eliten”. Här kallas detta det allmänna rättsmedvetandet². Att det allmänna rättsmedvetandet kan jämföras med och till och med ersättas av juristernas, har hävdats av flera rättsfilosofer - Bondeson (1979, s. 132) nämner i detta sammanhang Savigny, Ross och Illum. I kraft av sin speciella kompetens och utbildning kan de enligt detta synsätt ses som bärare av det allmänna rättsmedvetandet. Det allmänna rättsmedvetandet förädlas inom den klass av personer som är speciellt tränade att hantera frågor som rör det normativa systemet kring brott och straff.

Om det allmänna rättsmedvetandet ytterst kan sägas avspeglas i lagstiftningen och i domstolarnas dömande verksamhet, torde frågan om huruvida de kriminalpolitiska reformerna under de senare årtiondena har sin motsvarighet i svängningar i det allmänna rättsmedvetandet ha ett självklart svar. De kriminalpolitiska reformerna är ju manifesteringar av detta medvetande.

I vilken omfattning gemene mans rättsuppfattning påverkat och påverkats av efterkrigstidens straffrättsliga diskussioner, betänkanden och lagstiftning, är naturligtvis svårt att ha en säker uppfattning om. Utifrån teorin om rättssystemets moralpåverkande och moralförstärkande effekter, torde åtminstone lagstiftningen ha satt sina spår i allmänhetens rättsmedvetande. Att det senare skulle ha undergått så pass kraftiga, näst intill paradigmatiska, förskjutningar under motsvarande period är dock svårt att tro. I vart fall ger inte jämförelser av resultaten från rättsmedvetandeundersökningar under motsvarande period anledning att dra några sådana slutsatser. Visserligen kan det ligga en del i att allmänhetens rättsmedvetande är lättpåverkat av tillfälliga opinionsströmningar förmedlade av massmedia, men i det längre perspektivet som efterkrigstiden bjuder, verkar det dock vara så att det allmänna rättsmedvetandet (dvs. vad juristerna anser) varit föremål för betydligt större svängningar än allmänhetens rättsmedvetande (dvs. vad folk i allmänhet anser).

Hänvisningar till allmänhetens rättsuppfattning och speciellt till undersökningar av reduktionistiskt slag möts ofta med skepsis av “den kriminalpolitiska eliten”. Detta hindrar dock inte att man i många olika sammanhang betonar vikten av att rättssystemets utformning står i samklang med medborgarnas åsikter om brott och straff. I exempelvis rapporten *Nytt Straffsystem* påpekar man som ett allmänt krav på rättsväsendet att “...så många medborgare som möjligt utifrån sin etiska övertygelse skall kunna godta rättssystemets utformning” (s. 152), och i *Fängelsestraffkommitténs betänkande* betonas att “Samhällets kriminalpolitiska kurs bör naturligtvis ligga i linje med medborgarnas inställning till brotten och brottspåföljderna” (s. 42). I *Straffsystemkommitténs betänkande*, där man som nämnts föreslår att gärningsmannens behov inte skall vara av särskild betydelse för att döma till skyddstillsyn (eller övervakningsstraff som man väljer att rubricera straffet), tillskrivs t.o.m. allmänheten en uppfattning i denna speciella fråga. I ett sammanhang där man i allmänna ordalag påpekar att lagstiftaren måste vara lyhörd för människors uppfattning när det gäller brott och straff, säger man att:

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

“Det är emellertid svårt att tro att människor kan uppfatta ett system som rättvist om t.ex. den ene gärningsmannen döms till fängelse, därför att hans sociala situation är stabil, medan den andre som begått samma brott döms till skyddstillsyn, därför att han anses vara i behov av övervakning” (SOU 1995:91, s. 55).

Det är således vanligt att man i straffrättspolitiska utredningar och betänkanden understryker vikten av att påföljdsreglerna och utformningen av rättssystemet i övrigt ligger i linje med allmänhetens rättsmedvetande. Det är främst två skäl som framhållits. Det ena är effektivitetsargumentet, som innebär att om människor uppfattar lagstiftningen som orätfärdig kan man inte förvänta sig att dess allmänpreventiva, särskilt dess moralförstärkande, påverkan skall vara effektiv³. Det har hävdats, att det ökade intresset för rättsmedvetandeundersökningar under 1970-talet i USA delvis var ett resultat av ett antagande om att attityderna till frågor om brott och straff förändrats och att dessa förändringar kunde skapa svårigheter “for the efficient operation of the legal system” (Sarat 1977, s. 429). Skall straffsystemet vara effektivt krävs åtminstone att människor inte står i direkt opposition till reglerna. Förhållandet brukar ibland inom amerikansk forskning exemplifieras med erfarenheterna under den s.k. förbudstiden. Ett citat från Bertrand Russell sammanfattar väl inställningen härvidlag:

“...law is almost helpless if it is not supported by public sentiment, as can be seen in the United States during Prohibition or in Ireland in the 1920s, when most of the populace sympathized with the moonlighters. This is why law as a working force depends more on social support than on police power. The degree of social support for law is one of the paramount characteristics of society” (Russell 1948, citerad i Podgorecki 1973, s.70).

Det andra argumentet för att utformningen av rättssystemet bör ligga i linje med vad folk i allmänheten anser vara det riktiga, är demokratiargumentet. Det innebär att i en demokrati skall lagen inte vara uttryck för en klass i rättsuppfattningen utan skall “...omsätta människors uppfattning i allmänhet till praktisk politik” (SOU 1986:14, s. 143). Ett demokratiskt grundat rättssystem antas också vara mer effektivt eftersom det per definition har stöd av folkflertalet.

Å ena sidan påpekas ofta att det inte alltid är möjligt eller ens önskvärt att lägga medborgarnas inställning till brott och straff som grund för att t.ex. bestämma ett brotts straffvärde. Ett skäl är att det inte är önskvärt att rättssystemet tar fasta på tillfälliga opinionsyttringar vilka kan vara påverkade av osakliga uppgifter i massmedia. Ett annat skäl är att allmänheten inte anses ha de kunskaper som krävs för att kunna ha en informerad inställning till de frågor som saken gäller. Allmänhetens inställning, och särskilt de som mäts med användning av enkätundersökningar, är inte begränsade av konsekvenserna av deras åsikter.

Å andra sidan har det hävdats att detta argument - dvs. att människor i allmänhet inte har de kunskaper som krävs för en informerad inställning till rättsliga frågor - inte har samma tyngd i det fall rättsordningen vilar på ett retributivt i stället för ett utilitaristiskt synsätt (se t.ex. Zimmerman m.fl. 1988; Samuel & Moulds 1986). I ett system som vilar på utilitaristiska grunder (som t.ex. i ett behandlingsorienterat system) finns olika mått på hur effektivt systemet är, vilka kan tjäna som referenspunkter för vilka åtgärder som bör vidtas för att nå ett uttalat mål, t.ex. att minska brottsligheten inom ramen för vissa humanitära och etiska principer. Alla åsikter är i detta fall inte lika värda eftersom det, åtminstone teoretiskt, går att fastställa vilka åtgärder som ger större effekt än andra.

I ett retributivt system däremot finns inget sådant effektivitetskriterium. Påföljden skall vara “rättvis” i betydelsen att den skall stå i proportion till brottets straffvärde och gärningsmannens skuld. Även om det råder konsensus mellan “den kriminalpolitiska eliten” och allmän-

heten med avseende på rangordningen mellan olika brotts straffvärde, kvarstår ett problem, nämligen "the question of anchoring the penalty scale as a whole" (von Hirsch 1985, s. 92), dvs. i praktiken att fastställa det absoluta straffvärdet för ett brott. Man kan på goda grunder - bl.a. utifrån resultaten av empiriska undersökningar - anta att "det allmänna" och "allmänhetens" rättsmedvetande skiljer sig åt med avseende på var denna förankringspunkt är placerad. Utrymmet för att hävda att ens egen eller en grups värderingar är "bättre" än andras är litet, varför uppgiften för lagstiftarna, domarkåren och de exekutiva myndigheter i ett rent retributivt system kanske stannar vid att fungera som "bromsklossar för allmänhetens hejdlösa aptit på strängare straff" (Zimmerman m.fl. 1988).

Ytterligare ett skäl till att inte lägga allmänhetens inställning till grund för kriminalpolitiken, är att det är svårt att få en klar bild av allmänhetens rättsmedvetande. Forskning på detta område är mycket svår att bedriva på ett tillfredsställande sätt och svaren på frågor i enkätundersökningar är ofta svårtolkade. Detta ger utrymme för missförstånd och feltolkningar vilket har setts som ett hinder för en mera liberal kriminalpolitik. Bondeson (1979, s. 128) menar att detta bl.a. kommer till uttryck i att politiker och jurister ibland (felaktigt) hänvisar till att "hänsyn till det allmänna" kräver en strängare lagstiftning eller en hårdare domstolspraxis. I den amerikanska forskningen pekas ibland på att förslagen om s.k. *intermediate sentencings* (t.ex. elektronisk övervakning och samhällstjänst) som ett alternativ till fängelsestraff ofta stupar på att lagstiftarna inte vågar föreslå sådana reformer eftersom de har (den felaktiga) uppfattningen att allmänheten är motståndare till sådana alternativ (Robert & Dobb 1990; Brown & Elrod 1995).

Trots detta är det många, även bland dem som är kritiska mot rättsmedvetandeundersökningar av det reduktionistiska slaget, som påpekar vikten av sådan kunskap. För att ge ett exempel härpå citeras ett avsnitt från Victor (1981):

"För egen del är jag långtifrån negativ till studier utifrån denna utgångspunkt. Tvärtom råder inte någon tvekan om att man genom sådana kan få kunskaper som rimligtvis måste vara av utomordentlig betydelse för det kriminalpolitiska arbetet. Särskilt för lagstiftarna måste det vara viktigt att kunna få kunskaper om att rättssystemet i något avseende eller i vissa delar upplevs som orättfärdigt. Sådana kunskaper kan utgöra underlag för åtgärder av olika slag beroende på grunden för missnöjet. Förändringarna kan exempelvis krävas av det straffbelagda området, av påföljdssystemet och dess handhavande eller av de processuella reglerna" (Victor 1981, s. 10-11).

Detta som en inledning till en empirisk undersökning av rättsmedvetandet hos allmänheten och hos vissa utvalda kategorier med olika position i förhållande till de beteenden, situationer och händelser som regleras av det formella respektive de informella normativa systemen som rör brott och straff. Föreliggande undersökning gör inte anspråk på att ha löst de problem som är förknippade med empiriska studier av allmänhetens rättsmedvetande. Vi tror oss dock ha kommit en bit på vägen, i vart fall menar vi att undersökningen ger ett bättre underlag för en informerad diskussion om rättsmedvetandet än vad som hittills förelegat.

Ett "reduktionistiskt" perspektiv

BRÅ:s rättsmedvetandeundersökning har som sitt övergripande syfte att ge ett empiriskt underlag för en diskussion om allmänhetens inställning till brott och straff och för att formulera hypoteser för prövning i den fortsatta forskningen. Undersökningen är i huvudsak begränsad till det straffrättsliga området. I denna framställning är det särskilt inställningen till

straffmättningsfrågor som är i blickpunkten, dvs. hur strängt respondenterna ser på olika typer av brott. Perspektivet är alltså reduktionistiskt eftersom vi mätt inställningen till vissa rättsliga frågor hos ett stort antal enskilda individer och bearbetat svaren med statistisk metodik. De metoder vi använt och de resultat som erhållits, kommer i denna rapport att redovisas förhållandevis utförligt.

Somliga kanske tycker för utförligt, men avsikten är att detta skall ge möjlighet för den intresserade att bidra med tolkningar, andra än de som presenteras i denna framställning.

Till en del liknar undersökningen många andra med samma syfte, men på flera punkter avviker den. Det stora antalet respondenter - över 6.600 personer har besvarat enkäten - gör den till den överlägset största undersökningen av sitt slag i Sverige. Vid sidan av att studera inställningen hos allmänheten, ingår också flera urval av personer med särskild kunskap och intresse för de frågor som undersökningen belyser; domare, nämndemän, poliser m.fl. De är valda i egenskap av att ha olika positioner i förhållande till frågor som rör brott och straff, vilket i undersökningen antas ha betydelse för inställningen till de frågeställningar som tas upp, såväl vad gäller innehåll som form.

Att undersökningen är begränsad till det straffrättsliga området skiljer den från t.ex. den enda tidigare svenska rättsmedvetandestudie som med avseende på urvalsstorlek m.m. kan användas som jämförelse, nämligen den av BRÅ finansierade undersökningen av Lindén & Similä (1982). De försökte täcka ett betydligt bredare område än vad vi gjort, med frågor om bl.a. kunskap om lag och rätt, straffets syfte och rättssystemets legitimitet samt frågor som avsåg att mäta varför man följer lagen. De nackdelar vårt snäva angreppssätt medför kompenseras av att vi haft utrymme att i många fall mäta samma aspekter med olika typer av frågor. På så sätt är det möjligt att kontrollera om svaren är konsistenta eller om de varierar efter hur frågan ställs. Svaren på generella påståenden av typen "Återfallsbrottslingar bör dömas strängare än förstagångsbrottslingar" kan t.ex. stämmas av mot en fråga där inställningen till tidigare brott som straffskärpningsgrund mäts genom att respondenterna får ta ställning till betydligt mer konkreta och detaljrika fall.

Den största skillnaden gentemot andra undersökningar av allmänhetens rättsmedvetande är emellertid att vi i ett avsnitt i enkäten använder en för Sverige helt ny frågemethodik. Den gör det möjligt att åtminstone på vissa punkter överkomma den kritik som brukar riktas mot att studier av detta slag har mycket begränsade generaliseringsmöjligheter, dvs. att det är svårt att utifrån svaren på någon eller några få frågor om t.ex. inställningen till misshandel, generalisera till en större domän av händelser än till just de som beskrivits i enkäten.

Vidare gör metoddesignen det möjligt att totalt och för olika delkategorier, analysera vilka omständigheter i en händelse som har betydelse för hur strängt man i en kategori av respondenter ser på olika brott. Betydelsen av t.ex. den dömdes tidigare kriminella belastning kan studeras utan att respondenterna får klart för sig att avsikten är att mäta just den faktorns inverkan på inställningen till vilket straff som bör följa på ett brott. Utöver att studera "slutsumman" av värderingen av en händelse - dvs. huruvida det lämpliga straffet anses vara x eller y månaders fängelse - ges således möjlighet att undersöka hur respondenterna värderar den information som finns angiven i beskrivningen av brottet, exempelvis betydelsen av s.k. legala (exempelvis brottets grovhet) respektive s.k. extra-legala faktorer (exempelvis gärningsmannens kön).

Undersökningsmaterialet består av sju urval, varav sex är valda därför att medlemmarna i dessa har en speciell position i förhållande till rättsväsendet, exempelvis yrkesdomare och poliser. Deras olika positioner är intressanta därför att det kan antas ha betydelse för inställningen till de ämnen som berörs, antingen via socialisation inom gruppen eller via selektion till denna. Det sjunde urvalet består av allmänheten. Redan dessa sju kategorier utgör olika segment av befolkningen, värda att studera med avseende på deras inställning till brott och straff. Men avsikten är också att titta närmare på olika underkategorier, varav vissa går tvärs igenom urvalen, t.ex. respondentens ålder och kön.

Frågeställningar

Visserligen är undersökningen främst avsedd att ge ett empiriskt underlag för diskussion och för att ställa upp hypoteser för prövning i fortsatt forskning, men i syfte att ge innehållet en viss struktur redovisas och tolkas resultaten i vissa delar utifrån en teoretisk referensram. Utöver skillnader som kan hänföras till rent individuella egenskaper förväntas vissa skillnader i inställningen, såväl vad gäller form som innehåll, mellan olika segment i befolkningen. Dessa variationer antas hänga samman med att olika kategorier har olika distans till de beteenden etc. som regleras av det normativa systemet som rör brott och straff.

En fråga som berörts tidigare är huruvida respondenter som ger uttryck för en punitiv (sträng) inställning i frågor av generell karaktär också är strängare än andra när frågorna innehåller mer information om brottet och brottslingen. Denna frågeställning belyses i undersökningen genom att den generella inställningen till brott och straff stäms av mot andra frågor där respondenterna får ta ställning vilka straff de anser vara lämpliga för olika specificerade typer av brott. Utöver en mer detaljerad brottsbeskrivning ingår i dessa frågor uppgifter om gärningsmannen och ofta också om den som utsätts för den brottsliga handlingen.

Huvudfrågan i undersökningen är emellertid att studera allmänhetens och vissa andra gruppers straffvärdesbedömningar. Syftet är att vid sidan av att studera likheter och skillnader mellan olika segment i befolkningen med avseende på hur strängt de ser på vissa specificerade brott, försöka avgöra vilka faktorer i en händelse som har betydelse för denna bedömning. Undersökningen avser således att studera såväl attitydens styrka och riktning som dess innehåll.

Generella och specifika frågor

En vanlig förekommande kritik mot attitydundersökningar är, som nämnts tidigare, att svaren tenderar att variera beroende på om frågan avser en generell (abstrakt/global) eller en specifik inställning. En fråga av typen "Anser Du att straffen för narkotikabrott är för korta?" är en mer generell fråga än en där respondenten erhåller uppgifter om gärningsmannens ålder, omständigheterna kring brottet och huruvida den tilltalade var tidigare straffad eller inte m.m. Undersökningar har visat att ju mer information respondenterna får om en händelse desto mindre repressiv blir, i vart fall den genomsnittliga, inställningen.

I exempelvis en undersökning av Dobb & Roberts (1983) använde man sig av ett experimentellt upplägg för att få svar på frågan hur mängden information om gärningsmannen och brottet påverkar inställningen till straffvärdesbedömningen hos allmänheten. De använde sig av faktiska rättsfall och lät två grupper erhålla olika mycket information från domen. De fann att den grupp som endast fått en kort beskrivning av brottet och brottslingen i betydligt större

omfattning än de som erhållit en betydligt mer utförlig beskrivning av händelsen och den dömde, ansåg att det straff som dömts ut var för lindrigt. Slutsatsen i undersökningen var att allmänhetens ofta mycket stränga inställning delvis beror på att deras källa för information om brott och straff i stor utsträckning är massmedias vanligtvis mycket korta och selekterade beskrivning av brott som långt ifrån är representativ för den genomsnittliga brottsligheten.

Sambandet mellan informationsmängd och stränghet är dock inte utan undantag och gäller inte alla typer av händelser. Många undersökningar har kritiserats för att resultaten från enkätsvaren generaliseras till att gälla en betydligt större domän av händelser än den som faktiskt har studerats. Informationsmängdens betydelse för inställningen kan också variera efter vilken typ av information som förmedlas. Om respondenterna får klart för sig att brottslingen är en kvinna tenderar det prefererade straffet att vara något lindrigare än om det är en manlig gärningsman. Om i stället den extra informationen är att den tilltalade tidigare varit straffad för liknande brott, tenderar det prefererade straffet att vara strängare än om ingen information om tidigare belastning anges. Vidare föreligger ofta en metodskillnad mellan de studier där de tillfrågade endast får kort information (i t.ex. enkätundersökningar) och de där samma typ av händelse beskrivs mer utförligt (i t.ex. personliga intervjuer). Man kan inte komma ifrån att denna metodskillnad också kan ha en effekt på hur tolerant respondenten besvarar frågorna, och att variationen således inte bara kan förklaras med att informationsmängden varierar.

Berl Kutschinsky, den nordiske forskare som varit mest sysselsatt med undersökningar av det allmänna rättsmedvetandet, anser utifrån studier där han använt intensiva djupintervjuer och projektionsteknik, att det finns olika lager av attityder inom en och samma person (1973, s. 128-129). Det finns, menar han, inget tvivel om att den attityd som kommer till uttryck i enkätundersökningar tillhör "ytlagret" av individens personlighet. Men, fortsätter han, det innebär inte att dessa attityder är oviktiga delar av personligheten ("lika litet som huden är en oviktig del av kroppen"). Ytliga inställningar kan mycket väl återspegla både innehåll och riktning av en betydligt mer djup föreställning hos individen, menar Kutschinsky.

Kutschinskys tes får stöd av en kanadensisk undersökning (Zamble & Kalm 1990). Där jämfördes resultaten av svaren på olika globala attitydfrågor med respondenternas inställning till vilka straff som borde följa på vissa brottsliga händelser som beskrivits mycket utförligt. Mätt med de globala frågorna ansåg en stor majoritet att påföljderna var alldeles för lindriga. Men skillnaden mellan de straff som faktiskt dömdes ut och de respondenterna hade valt för specifika brott, var betydligt mindre än vad man kunde förvänta sig utifrån svaren på de globala frågorna. Dock var det inte så att skillnaderna eliminerades utan allmänhetens val av straff var genomgående strängare än de som faktiskt dömdes ut. Vidare fann man en korrelation mellan svaren på de generella och de specifika frågorna, vilket sammantaget gav anledning till slutsatsen att svaren på de två frågetyperna i viss mån påverkas av en och samma faktor: ett punitivt svarsmönster. De som är stränga vid frågor av generell karaktär är i förhållande till andra strängare också vid frågor av specifik karaktär.

I föreliggande undersökning finns, som nämnts tidigare, möjlighet att närmare studera om inställningen, absolut respektive relativt till andra urval, ändras med mängden av information. Vissa av frågorna är formulerade som påståenden av typen "Brottslingar med missbruksproblem skall vårdas i stället för att dömas till fängelse" och har sin motsvarighet i utförligare beskrivningar av händelser som respondenterna har att ta ställning till. Svaren på den mer specifikt formulerade frågan kan således jämföras med inställningen till det allmänt ställda påståendet.

Vidare finns möjlighet att använda resultaten från den s.k. vinjetthanalysen som jämförelse med vissa av de övriga frågorna som ställts i undersökningen. I denna speciella frågeteknik varierar en mängd faktorer slumpmässigt, t.ex. den tilltalades tidigare kriminella belastning, vilket möjliggör en analys av den speciella faktorns betydelse för straffvärdesbedömning med kontroll för alla andra omständigheter i den beskrivna händelsen. Resultaten kan jämföras med enstaka frågor, t.ex. inställningen till påståendet "Återfallsbrottslingar bör dömas strängare än förstagångsbrottslingar".

Slutligen används den generella attityden som bakgrundsdata för att studera huruvida personer som generellt sett är strängare än andra, skiljer sig med avseende på deras specifika straffvärdesbedömningar. Av särskilt intresse är att se om de med en punitiv inställning skiljer sig från andra med avseende på inte bara attitydens riktning utan också i dess innehåll.

Skillnader mellan olika segment

I svenska undersökningar om inställning till brott och straff, har det vid upprepade tillfällen visats att allmänheten generellt sett är strängare än vad domare är, eller att de önskar strängare straff än vad (de tror är de) som faktiskt döms ut. I t.ex. en undersökning som avsåg förhållande under slutet av 1970-talet (Lindén & Similä 1982) uppgav majoriteten (ca. 73 procent) av ett riksrepresentativt urval av allmänheten, att de ansåg att påståendet "Straffen i Sverige är alldeles för stränga" var i stort sett, eller helt och hållet, felaktigt. Endast knappt sju procent ansåg att påståendet var i stort sett, eller helt och hållet, riktigt. Motsvarande resultat finns i utländska undersökningar (t.ex. Flanagan m.fl. 1985; Zimmerman m.fl. 1988). Generellt tycks det förhålla sig så att oavsett vilken den faktiska straffnivån är i ett samhälle så anser allmänheten att straffen är för korta (Anttila & Törnudd 1972, s.143) vilket kan tolkas som att allmänhetens respons snarare är ett uttryck för missnöje med brottnivån än med straffnivån (Axberger 1996).

Påståendet i stycket ovan kan sägas utgöra ett typexempel på en generell frågeställning. I undersökningar vars syfte är att studera hur allmänt allmänhetens rättsmedvetande är - t.ex. i vad mån det föreligger uniformitet i svaren - tycks svaret hänga samman med just hur pass generellt frågan ställs. Att "man skall följa lagen" håller i stort sett alla med om. Här råder konsensus. Vid frågor om vilka straff som bör följa på specifikt angivna brott, visar undersökningar däremot på ibland mycket stora variationer i befolkningen. Män tenderar t.ex. att vara något mer toleranta än kvinnor, åtminstone för vissa brottstyper. Vidare finns det undersökningsresultat som visar att storstadsbor har en annorlunda inställning till många frågor om brott och straff än de som bor på landsorten, att yngre har en annan inställning än äldre och att straffvärdesbedömningar varierar med respondenternas sociala position (bl.a. i Segerstedt m.fl. 1949; Mäkelä 1966; Kutschinsky 1970; Roberts 1992). Att domares åsikter skiljer sig från allmänhetens är också klarlagt (Cullen m.fl. 1985). Däremot finns mycket liten kunskap om vad andra kategorier i samhället har för inställning till dessa frågor.

Den teoretiska referensramen utifrån vilken resultaten om skillnader i straffvärdesbedömningar mellan olika segment tolkas, utgår från antagandet att en kategoris objektiva erfarenheter av, eller distans till, denna domän av händelser och beteenden, har betydelse för det normativa systemet hos detta segment (se Miller 1984 och Miller m.fl. 1986). Med ett normativt system avses här "... a set of norms that deal with appropriate behavior in a given substantive area" (Rossi 1984). Med distans avses i vilken utsträckning en kategori av individer kommer i kontakt med frågor som rör normer och värderingar inom den aktuella domä-

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

vider kommer i kontakt med frågor som rör normer och värderingar inom den aktuella domänen. Vid sidan av denna kvantitativa skillnad kan olika grupper i samhället ha kvalitativt olika erfarenheter beroende på deras position i förhållande till de händelser etc. som berörs.

System av normer som avser frågan "vem som förtjänar vad, och varför?" (Miller m.fl. 1986) kan alltså gälla olika domäner av beteenden, varav brottslighet är en. För att illustrera på vilka sätt distansen till en domän av beteenden kan ha betydelse för normer och värderingar, används här inledningsvis ett annat område, nämligen barnuppfostran.

Vissa av de normer som avser hur föräldrar skall hantera sina barn är kodifierade i lagar⁴. Dessa normer är generella och är avsedda att påverka alla i samma riktning. Andra normer är informella och berör vanligtvis mer specifika beteenden, som hur man bör hantera barn som skolkar från skolan, när barn skall gå och lägga sig på kvällen och föräldrars skyldighet att hjälpa till med läsläsning, för att ta några exempel. Inställningen till hur föräldrar bör uppfostra sina barn kan på goda grunder antas variera i befolkningen, såväl vad gäller vilka beteenden som anses icke acceptabla respektive eftersträvansvärda och vilka förväntningar som ställs på olika aktörer, som hur man bör reagera mot dem som bryter mot dessa förväntningar.

Skillnaderna i inställning till barnuppfostran kan delvis förklaras med individuella, psykologiska faktorer. De med en auktoritär personlighet har en annan uppfattning i dessa frågor än de med en mer liberal inställning (Martens 1976). Utöver de individuella differenserna finns sannolikt även systematiska skillnader mellan olika segment av befolkningen, t.ex. mellan män och kvinnor och mellan unga och äldre. Dessa variationer kan kallas strukturella. I den mån de individuella faktorerna samvarierar med t.ex. social position i samhället - t.ex. på så sätt att män oftare än kvinnor tillhör gruppen med en auktoritär inställning - fångas de individuella variationerna upp med användning av variabler som mäter social position. Samvariationen mellan individuella och strukturella faktorer kan dock knappast antas vara så pass hög att det inte finns utrymme för båda typerna av faktorer att ha direkta effekter på inställningen till vad som anses vara rätt och fel vid barnuppfostran.

Variationer mellan olika segment i befolkningen antas alltså i undersökningen delvis hänga samman med distans och position i förhållande till den aktuella domänen, dvs. i detta fall i vad mån och på vilket sätt personer kommer i kontakt med och berörs av de händelser, aktiviteter och situationer som har att göra med föräldrars relationer till barn. Dessa erfarenheter kan vara såväl objektiva som subjektiva (Miller m.fl. 1986). Med objektiv distans avses den empiriskt bestämbara sannolikheten av sådana erfarenheter för en kategori av personer. Med subjektiv distans avses den upplevda sannolikheten av samma erfarenheter på en individuell nivå (a.a. s. 316-317). Det normativa system till vilket personer ansluter sig vars objektiva och/eller subjektiva erfarenheter av de beteenden och händelser som berörs är liten, kan således antas skilja sig från normerna hos de med stor erfarenhet.

För att fortsätta med exemplet föräldraskap, följer av detta att föräldrar kan förväntas ha en annan inställning till vad som är rätt och fel vid barnuppfostran än vad de utan barn har, eftersom de i betydligt större utsträckning har direkt erfarenhet av frågor som har att göra med föräldrars relation till barn. Av samma skäl kan män, som kategori betraktat, antas skilja sig från kvinnor med avseende på såväl normernas innehåll som form. Följaktligen förväntas småbarnsmödrar omfattas av ett normativt system som har ett annat innehåll än det män utan barn har.

Skillnader i distans och position till de händelser, beteenden etc. som regleras av det normativa systemet antas inte endast komma till uttryck i t.ex. de genomsnittliga bedömningarna av hur klandervärt ett visst beteende är och vilka reaktioner som anses lämpliga. Man kan också tänka sig att detta har betydelse för hur pass enig, eller homogen, ett segment är i sin bedömning. De med ett stort avstånd till den aktuella domänen har sannolikt en mer schematisk bild av vad det innebär att fostra barn. Detta kan antas ge utrymme för större variationer i åsikterna bland dem med stort avstånd än bland dem med nära och daglig kontakt med den aktuella typen av händelser.

Vidare kan det finnas anledning att studera huruvida distansen till den aktuella domänen av händelser har betydelse för vad som konstituerar ett normenligt respektive ett avvikande beteende. Kategorier av personer som befinner sig i periferin i förhållande till de beteenden etc. som skall bedömas, kan antas väga olika faktorer i bedömningen av "vem som förtjänar vad, och varför" på ett annat sätt, jämfört med de med en mer central position. Man kan t.ex. ställa frågan om, givet ett visst beteende, barnets respektive föräldrarnas ålder, kön eller andra bakgrundsfaktorer har olika betydelse för olika segment i befolkningen när det gäller att bedöma händelsen i termer av t.ex. klander?

På liknande sätt går det att resonera kring variationer i inställningen till frågor om brott och straff. Åsikterna kan således antas variera med individuella faktorer, men också mellan olika kategorier i befolkningen. Distansen och positionen i förhållande till de beteenden, händelser och situationer som rör brott och straff antas alltså ha betydelse för skillnaderna i inställningen mellan t.ex. män och kvinnor, mellan domare och allmänheten och mellan nämndemän och poliser. I undersökningen prövas dock inte några formella hypoteser som härletts från den teoretiska referensramen. Detta skulle krävt att vi hade ställt en mängd frågor för att objektivt kunna fastställa distansen till brott och straff för olika urval. Utöver den empiriskt bestämbara sannolikheten av sådana erfarenheter för olika kategorier, hade det också varit nödvändigt med ett eller flera mått på den subjektiva distansen, t.ex. upplevd risk att falla offer för brott. Sådana uppgifter föreligger dock endast i mycket liten utsträckning i denna undersökning.

Trots vad som sagts ovan finns det dock underlag för att ställa vissa förväntningar på samband i materialet. Detta gäller t.ex. skillnaden i stränghet mellan män och kvinnor. Skillnader i såväl den objektiva som den subjektiva distansen pekar nämligen i riktning mot att kvinnor är något mer stränga än vad män är. Män - i kraft av att i större utsträckning än kvinnor vara såväl gärningsmän som offer vid brott - har en kortare distans till brott och straff än vad kategorin kvinnor har. Deras objektiva erfarenhet av händelser av detta slag är större än kvinnors. Kvinnor tenderar att i stället för egna erfarenheter hämta sin kunskap om den aktuella domänen från t.ex. massmedias rapportering av brott (Roberts 1992). Denna information är jämförelsevis betydligt mer selekterad, med en betoning på den grövre brottsligheten. Massmedia tenderar att lyfta fram de händelser som är ovanliga och skrämmande. Det "normala krogbråket", som slutar med att den förlorande parten får en fläskläpp och att den som vinner får en månads fängelse, ges inte samma uppmärksamhet som de högst ovanliga fallen där en ensam kvinna blir utsatt för brutalt och oprovocerat knivvåld av ett ungdomsgäng. Mäns referensram, dvs. den klass av händelser de relaterar till när de skall värdera en händelse som brottslig eller ej, och i så fall vilken påföljd gärningsmannen bör ha, kan därför antas vara bredare och mindre schematisk och onyanserad än kvinnors.

Såväl den objektiva som den subjektiva erfarenheten talar således för att kvinnor skall vara mer stränga i sina värderingar än vad män är. Män antas på samma grunder vara mer eniga i

sin bedömning än vad kvinnor är. Att kvinnor har mindre erfarenheter av och kunskap om brott har visats i flera undersökningar (se Roberts 1992). Att detta i sin tur påverkar deras bedömning av brottsliga händelsers straffvärde i en mer punitiv och generaliserande riktning, är också beskrivet i litteraturen (t.ex. Robert & Dobbs 1990). I och med att kvinnors deltagande i samhällslivet ökat och ändrat karaktär under efterkrigstiden, förväntas dock att skillnaderna mellan män och kvinnor skall vara mindre än i tidigare nordiska undersökningar.

Att domare har en kortare distans till frågor om brott och straff än vad allmänheten har, kan ses som självklart. Bland annat är den klass av händelser de refererar till vid bedömningen av om t.ex. misshandel är ett svårt brott eller ej, sannolikt bredare och samtidigt mindre schematisk än vad den är för gemene man. Domare förväntas därför vara mindre punitiva och mer homogena än befolkningen i sin helhet. Svårare är det att, utan att bli alltför spekulativ, ställa upp hypoteser om riktning och storlek i eventuella skillnader mellan de urval som är valda på grund av deras yrkespositioner. Hur skiljer sig t.ex. distansen mellan polis och yrkesdomare? Här kanske det inte så mycket är fråga om kvantitativa som kvalitativa skillnader. Yrkesdomare skall ju behärska gällande rätt och lagstiftarens intentioner, medan poliserna torde referera mer till egna erfarenheter vid ingripanden mot brott. Möjligen kan detta bidra till att polispersonalen ser strängare på brott än vad domare gör. Av samma skäl kan frivårdspersonal, vars arbete till stor del består av att med rehabiliterande åtgärder verka för individens sociala anpassning, förväntas ge uttryck för mindre punitiva attityder än anstaltspersonal, vilka i större utsträckning har kontrollerande uppgifter.

Undersökningen har i dessa delar huvudsakligen en explorativ och beskrivande ansats, där resultaten är tänkta att utgöra underlag för att i fortsatt forskning diskutera, specificera och pröva hypoteser om skillnader i inställningen till brott och straff mellan olika grupper. I sådan forskning vore det också intressant att empiriskt studera i vad mån urvalen ansluter sig till olika normativa system som ett resultat av att nya medlemmar socialiseras in i och internaliserar ett redan existerande normsystem, respektive i vilken utsträckning det handlar om selektion av personer som redan tidigare omfattades av detta. Denna fråga lämnas här öppen då datamaterialet inte innehåller sådana uppgifter som skulle göra det möjligt att gå närmare in på denna fråga.

Straffmättningsfrågor

Enkäten domineras av frågor som avser att mäta hur strängt respondenterna ser på olika typer av brott. Här används en för Sverige helt ny frågeteknik, kallad vinjettmetoden.

I likhet med många andra undersökningar vars syfte är att mäta människors inställning till vilka straff som anses lämpliga för vissa utvalda brott, ombeds respondenterna i denna undersökning att värdera ett antal brottsliga händelser. Dessa händelser är beskrivna relativt utförligt. Vid misshandelsbrottet ingår t.ex. uppgifter om gärningsmannens kön, ålder och sociala status, offrets kön och relation mellan gärningsman och offer, den skada som åsamkats offret och gärningsmannens tidigare kriminella belastning. Eftersom även den påföljd gärningsmannen erhåller ingår i beskrivningen av den fiktiva händelsen, är frågan respondenterna ställs inför egentligen hur pass rimlig de anser att det utdömda straffet är. Respondenterna ombeds bedöma straffet längs en 13-gradig skala från "extremt lindrigt" över "precis rätt" till "extremt strängt".

Till skillnad från andra liknande frågeundersökningar innehåller ingen av enkäterna exakt samma händelser. Respondenterna har alltså att bedöma helt olika beskrivningar av brotten. Varje enkät innehåller sexton brottsbeskrivningar, två för åtta olika brottstyper, där vart och ett av fallen är skapat genom att flera olika dimensioner (den dömdes ålder och kön, offrets skada, relation mellan förövare och offer etc.) slumpmässigt påförts ett grundscenario av en händelse. Ur ett mycket stort antal möjliga händelser, där vissa av brotten följaktligen är beskrivna som lindriga och andra som mycket svåra, erhåller varje respondent alltså slumpmässigt två stycken. Slumpmässigheten i hur brottsbeskrivningarna är gjorda och hur de distribueras till de tillfrågade, gör det möjligt att generalisera till en större domän av händelser än när man som i konventionella undersökningar av straffvärdering endast ställer en eller ett par frågor om ett brott.

I analyserna av inställningen till de fiktiva påföljderna är det fyra resultatmått som är av särskilt intresse. Det första är urvalens genomsnittliga bedömning av hur allvarligt den typ av brott är som beskrivs i vinjettuniversen. Resultatmättet gäller således hela det univers av händelser som beskrivs med användning av de olika värdena på dimensionerna (kön, ålder, relation, tidigare belastning etc.). Det är också möjligt att studera vissa delurval av detta univers, t.ex. brott riktade mot kvinnor i jämförelse med brott riktade mot män, men också eventuella skillnader mellan olika delurval av respondenter, t.ex. kvinnliga poliser i jämförelse med manliga poliser.

Det andra är ett mått på hur pass homogena urvalen är i sina bedömningar. Med homogenitet avses här i vilken utsträckning respondenterna lägger samma vikt vid de faktorer som ingår i beskrivningen av händelsen. Dessa två resultatmått - genomsnittlig punitivitet och homogenitet i urvalen - kan jämföras med resultat från den avdelning i undersökningen där frågor har en betydligt mer generell karaktär.

För det tredje finns möjlighet att med vinjettmetoden jämföra vilket straff urvalen anser vara "rättvist" för den aktuella brottstypen. En av dimensionerna vars värden kan variera, är det straff gärningsmannen i vinjetten erhåller. För misshandel är dessa värden villkorlig dom och en, tre respektive sex månaders fängelse. Den slumpmässiga roteringen av dimensionerna innebär att de händelser som beskrivs för varje påföljdsvärde är desamma. De brott för vilka den dömda erhåller en månads fängelse är således genomsnittligt lika grova som de där gärningsmannen döms till t.ex. sex månaders fängelse. Det värde på dimensionen straff som för ett urval ger en genomsnittlig bedömning på 7,0 (vilket motsvarar "precis rätt" på den 13-gradiga skalan) och där kurvans lutning runt detta medeltal är ungefärligt normalfördelad, kan därför antas vara det straff respondenterna anser vara "rättvist" för det genomsnittliga brottet inom den klass av händelser som beskrivs i vinjettuniverset.

Undersökningen fokuserar alltså i denna del på "slutsumman" av bedömningarna som respondenterna anser vara rättvist för brottstyperna. Även om slutresultatet kan vara lika, kan dock vägen fram till denna bedömning vara olika för olika urval. En viktig del av undersökningen är därför att studera hur respondenterna värderar olika faktorer i beskrivningen, dvs. processen bakom värderingen.

Vinjettmetoden ger här en unik möjlighet att studera olika faktorer betydelse separat från varandra. I "det verkliga livet" är bakgrundsfaktorer som t.ex. tidigare kriminell belastning, kön, social position och ålder korrelerade med varandra. Att som i vissa undersökningar låta respondenterna bedöma kortfattade beskrivningar av faktiska brottmål gör det därför svårt att

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

avgöra vilken nettoeffekt t.ex. den dömdes kön har för påföljdsbestämningen, eftersom kön är korrelerat med andra faktorer som i sig har betydelse för hur strängt händelsen bedöms. Med vinjettmetoden har vi, i och med att värdena på de faktorer som ingår i beskrivningen av händelsen påförts slumpmässigt, skapat en värld där effekten av varje enskilt värde kan studeras allt annat lika.

Den fjärde typen av resultatmått ger således information om den process med vilken olika kategorier av respondenter väger samman de i händelsen ingående faktorerna till en slutlig bedömning av vinjettuniverset. Härigenom finns vissa möjligheter att studera huruvida s.k. extralega faktorer värderas in i bedömningen av straffvärdet och om betydelsen av dessa faktorer varierar mellan olika segment i befolkningen.

Bilaga 1. Exempel på vinjetter (förskingringsbrott)

I varje enkät ingår två vinjetter för respektive brottstyp, där t.ex. ett förskingringsbrott finns med som den sjunde och femtonde vinjetten. Vid det brottet ingår nio dimensioner som alltså varierar slumpmässigt. Sammanlagt består vinjettuniverset för förskingring, dvs. det totala antalet möjliga vinjetter varur respondenterna bedömer ett slumpmässigt urval, av 12.288 händelser. I vinjetterna lyfts värdena på de olika dimensionerna fram, men att de varierar slumpmässigt och att detta i sin tur möjliggör analyser av de separata faktorerna isolerat från varandra, döljs för respondenten. Av ren slump kan exempelvis följande två vinjetter vara med i enkäten:

Erik Berg är 17 år gammal och arbetar som affärsbiträde i en stor varuhuskedja. Genom att manipulera med kundkvitton kan han lägga undan en del pengar för egen del. När han efter ett år avslöjas har han förskingrat 10.000 kronor. Han förklarar att pengarna har gått åt till lyxkonsumtion, bl.a. resor och kläder. Han är tidigare dömd till villkorlig dom för samma typ av brott. Erik Berg döms till fyra månaders fängelse.

Anser Du att straffet för denna händelse är (sätt X i en av rutorna):

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Extremt lindrigt		Mycket lindrigt		Lindrigt		Precis rätt		Strängt		Mycket strängt		Extremt strängt

Emma Matsson är 34 år gammal och arbetar som ekonomichef i en skoaffär som drivs av ett litet familjeföretag. Genom att manipulera med kundkvitton kan hon lägga undan en del pengar för egen del. När hon efter tre år avslöjas har hon förskingrat 200.000 kronor. Hon förklarar sitt brott med att ekonomin var körd i botten på grund av kontokortsskulder. Hon är aldrig tidigare straffad. Emma Matsson döms till två års fängelse.

Anser Du att straffet för denna händelse är (sätt X i en av rutorna):

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Extremt lindrigt		Mycket lindrigt		Lindrigt		Precis rätt		Strängt		Mycket strängt		Extremt strängt

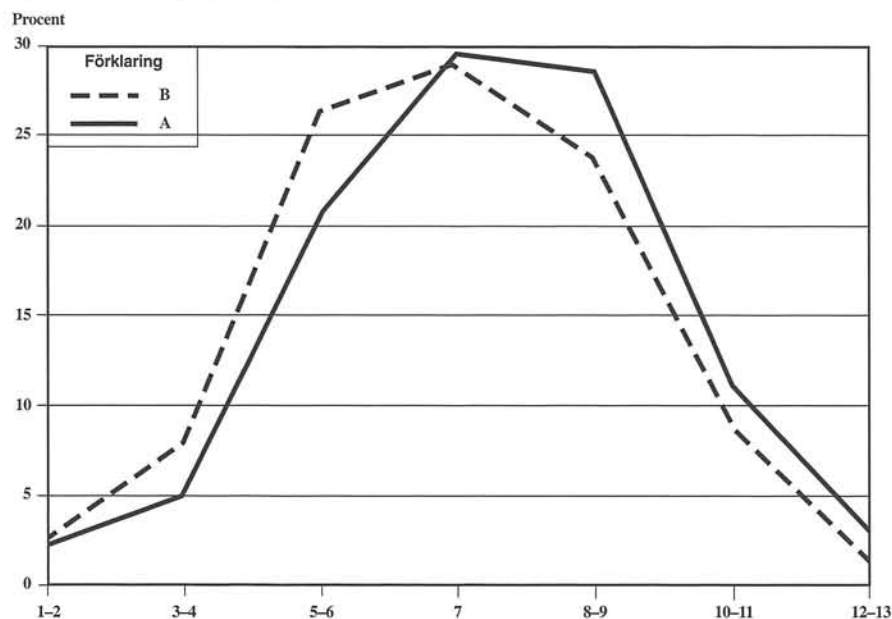
Igen; genom detta tillvägagångssätt försäkras man sig om möjligheten att med en känd osäkerhet generalisera från det urval händelser respondenterna har bedömt till samtliga möjliga händelser. Eftersom de vinjetter respondenterna har att bedöma är ett slumpmässigt urval

av alla kombinationer av värden för respektive dimension, följer att dimensionerna är *okorrelerade*⁵ med varandra. Att dimensionerna i det univers av möjliga händelser - och därmed också i det urval händelser som har blivit bedömda av respondenterna - är okorrelerade med varandra, är en viktig egenskap hos vinjettmetoden. Detta innebär att de händelser där t.ex. den dömde är kvinna, är exakt desamma (bortsett från slumpmässiga variationer) som de där den dömde beskrivs som en man. Alltså: Man har skapat en värld där det är möjligt att studera en faktors betydelse, *allt annat lika*⁶. Med denna kvalitet hos undersökningsmaterialet kan därför varje enskild dimension studeras var och en för sig, dvs. det går t.ex. att avgöra hur stor betydelse den dömdes kön har för respondenternas bedömning av händelsen separat från betydelsen av alla andra dimensioner, t.ex. den dömdes tidigare brottslighet, hur länge förskingringen pågått och vilken typ av affärsrörelse den dömde arbetade i.

Bilaga 2. Exempel på figur som anger fördelningar av vinjettbedömningarna

Undersökningsmetodiken lämnar också utrymme för att studera skillnader mellan olika urval i inställningen till vilken straffnivå som anses vara den mest lämpliga ("rättvisa") för den klass av brott som studeras. Till skillnad från det konventionella sättet att studera denna fråga jämförs inte inställningen till en enskilda händelse utan till en klass av händelser, dvs. till vinjettuniverset. Detta univers av vinjetter innehåller ett stort antal händelser med olika allvarlighetsgrad. Syftet med undersökningen i denna del är att jämföra olika segments inställning till vilken påföljd som respondenterna anser vara det lämpliga för "det genomsnittliga brottet" i den aktuella klassen av händelser.

Illustration av hur bedömningen fördelar sig för två värden på en dimension. Skillnaden i den genomsnittliga bedömningen för de båda grupperna (med värdet A respektive B på den fiktiva dimensionen) är 0,50



Metoden att bestämma vilket straff som är mest "rättvist" utgår från den dimension som anger det hypotetiska straff domstolen dömer ut. Denna har olika värden för olika objekt, för misshandel kan den anta värdena "villkorlig dom", "en månads fängelse", "tre månaders fängelse" respektive "sex månaders fängelse". Den slumpmässiga roteringen av dimensionsvärdena innebär att de händelser som beskrivs för varje påföljdsvärde är ungefärligt desamma. Vidare är det rimligt att utgå ifrån att vinjettuniverset är ungefärligt normalfördelat med

avseende på allvarlighetsgraden, av vilket följer att andelen mer respektive mindre allvarliga händelser är lika hög i de vinjetter vars värde på påföljdsdimensionen är sex månaders fängelse, som i de där påföljden är t.ex. en månads fängelse.

När respondenternas värderingar av vinjetterna för ett visst objekt (t.ex. misshandel) delas upp efter vilken påföljd som finns angiven i vinjetten och fördelas längs den 13-gradiga skalan, erhålls fyra kurvor med olika genomsnittsvärden. Avvikelserna från medlevärdet kan hänföras till, dels att de vinjetter respondenterna bedömt skiljer sig åt med avseende på hur allvarligt brottet är, dels också till att olika människor skiljer sig åt med avseende på hur strängt de bedömer samma typ av händelse. Det påföljdsvärde där den genomsnittliga värderingen är 7,0 (dvs. "precis rätt") och där kurvans lutning runt detta medeltal är ungefärligt lika brant åt båda hållen, kan således antas vara det straff som urvalet anser vara det lämpliga för den klass av händelser som ingår i vinjettuniverset.

Bilaga 3. Exempel på analys

Av tabell A framgår att det finns stora likheter mellan hur allmänheten och de två domarkategorierna strukturerar sina bedömningar av straffvärdet för misshandel. Men det finns också betydande skillnader.

Tidigare kriminell belastning har, som beskrivits tidigare, en substantiell betydelse för straffvärdesbedömningen hos allmänheten. Så är också fallet för de båda domarkategorierna. Av estimaten i tabell A framgår dock att yrkesdomarna inte är fullt lika benägna som allmänheten och nämndemännen att värdera in den dömdes tidigare brottslighet i straffvärdet. I likhet med allmänheten gör dock yrkesdomarna ingen skillnad mellan övriga värdena på dimensionen tidigare kriminell belastning. Även yrkesdomare tycks således anse att skiljelinjen bör gå mellan dem med och dem utan tidigare brottslighet. Nämndemännen skiljer sig från övriga i det att de bedömer de fall där gärningsmannen tidigare dömts till fängelse flera gånger tidigare för olika typer av brott, som signifikant strängare (0,48 steg) än de fall där gärningsmannen endast dömts till villkorlig dom tidigare.

Yrkesdomare och nämndemän tar, i likhet med allmänheten, hänsyn till om gärningsmannen är kvinna eller man; brott begångna av män bedöms, allt annat lika, strängare än de där gärningsmannen beskrivs som en kvinna. Effekten av denna dimension är t.o.m. större för nämndemännen än vad den är för allmänheten. (I syfte att studera om skillnader i åldersstrukturen mellan allmänhet och nämndemän kan förklara den högre effekten för nämndemännen⁷, upprepades analyserna för olika åldersgrupper. Det visade sig dock att betydelsen av den dömdes kön är i stort sett lika hög bland de yngre som bland de äldre nämndemännen.)

Domare skall enligt gällande rätt ta hänsyn till om gärningsmannen är en ungdom eller inte. Bland annat föreligger en presumtion mot att utdöma fängelse till ungdomar i åldern 15-17 år. Sålunda kan man förvänta sig att åldersdimensionen, till skillnad från vad som är fallet för allmänheten, skall ha en signifikant och substantiell effekt hos de två domarurvalen. Det visar sig också att det finns en klar tendens till att domare bedömer gärningsmän som är 17 år lindrigare än gärningsmän som är 35 eller 60 år gammal. Samma tendens finns hos nämndemännen, men i lägre grad än hos yrkesdomarna⁸. (Visserligen är det fler av estimaten som är signifikanta för nämndemännen än för yrkesdomarna, men detta hänger samman med att antalet bedömda vinjetter är fler för nämndemännen, varför även relativt små estimat kan bli signifikant skilda från noll. Ser man till storleken av estimaten är de genomgående högre för yrkesdomarna än för nämndemännen.)

Tabell A. Partiella regressionskoefficienter vid bedömningen av misshandelsbrott. Allmänhet, domare och nämndemän

Dimension/Värden	Allmänheten	Yrkesdomare	Nämndemän
<i>Kön</i>			
Man	0,42**	0,46**	0,64**
Kvinna			
<i>Social position</i>			
Studeraende, 17 år			0,32
Missbrukare, 17 år	0,31	0,08	0,51**
Missbrukare, 35 år	0,21	0,87**	0,44**
Arbetare, 35 år	0,30*	0,77**	0,76**
Tjänsteman, 35 år	0,11	0,52	0,74**
Egen företagare, 35 år	0,47**	0,82*	0,32
Tjänsteman, 60 år	-0,05	0,56	0,28
Egen företagare, 60 år	0,18	0,46	
<i>Orsak</i>			
Attackerar utan anledning			
Blir uppretad på	-0,53**	-0,35*	-0,41**
<i>Bekantskap</i>			
Obekant med offret	0,37**	0,18	0,45**
Bekant med offret			
<i>Offrets kön</i>			
Kvinnligt offer			
Manligt offer	-0,53**	-0,40*	-0,31*
Ej uppgift om kön	-0,40**	-0,26	-0,39**
<i>Skador</i>			
“Blåtira”			
Sy några stygn	0,75**	0,53**	0,99**
En veckas sjukhusvistelse	1,30**	1,23**	1,34**
<i>Tidigare kriminell belastning</i>			
Aldrig tidigare straffad			
Villkorlig dom, samma typ av br.	1,50**	0,95**	1,18**
Fängelsedom, samma typ av br.	1,46**	1,09**	1,36**
Fängelsedomar, olika typer av br.	1,65**	1,08**	1,66**
<i>Påföljd</i>			
Villkorlig dom	2,02**	5,00**	2,88**
En månads fängelse	1,23**	2,69**	1,85**
Tre månaders fängelse	0,56**	1,36**	0,84**
Sex månaders fängelse			
Intercept	5,26**	2,94**	3,89**
Genomsnitt	8,09	7,16	7,75
Genomsnitt/ _{korr}	(7,75)	(6,28)	(7,26)
R ²	25,22	59,41	42,77
Residualvariansen	4,12	2,60	2,65
Residualv./ _{korr}	(4,45)	(2,29)	(2,67)
N	2.526	570	1.017

* p<0,05; ** p<0,01

En detalj i sammanhanget är att domarurvalen tenderar att bedöma brott begångna av 60-åriga gärningsmän som något mildare än de som begås av personer som är runt 35 år gamla. Detta gäller speciellt för nämndemännen. En analys där vinjettbedömningar med 60-åriga gärningsmän jämförs med medelålders gärningsmän med motsvarande yrkespositioner, visar att skillnaden mellan dessa båda grupper t.o.m. är signifikant ($p=0,04$) för urvalet nämndemän.

Ytterligare en skillnad mellan urvalen som visserligen inte är särskilt stor men ändå intressant, är att både allmänheten och nämndemännen tenderar att bedöma ett brott som begås av en 17-årig missbrukare som något mer straffvärda än om 17-åringen är en studerande. Yrkesdomare gör ingen skillnad alls mellan dessa kategorier. (Skillnaden är nästan signifikant för nämndemännen och för allmänheten.) Missbruk ses således som något belastande i straffvärdesbedömningen, men endast om gärningsmannen är ung. Motsvarande jämförelse mellan 35-åriga brottslingar ger nämligen inte samma resultat.

Offrets kön har signifikanta effekter hos samtliga tre urval, likaså "orsaken" till misshandeln. Bekantskap mellan gärningsman och offer däremot är endast av signifikant betydelse för allmänheten och nämndemännen. Till skillnad från allmänheten tenderar de två domarurvalen att väga in offrets kön i straffvärdesbedömningen i nästan lika hög utsträckning när det är en kvinna som slår, som när det är en man som står för misshandeln.

Sammantaget visar analyser av R^2 -värden för olika kombinationer av dimensioner, att allmänheten i betydligt högre grad än domare och i något större utsträckning än nämndemännen, tillmåtar gärningsmannens och offrets kön, bekantskap mellan den dömda och offret, liksom vad som föregick våldet (dvs. dimensionen "orsak") betydelse vid straffvärdesbedömningen. Endast 1,0 procent av den variation som för domarna förklaras av vinjettinformationen, fångas upp av en modell där endast dessa faktorer ingår som regressorer (dvs. 0,62 av 59,41). Motsvarande andel för nämndemännen är 7,6 (3,2 av 42,8) och för allmänheten 12,4 procent (3,1 av 25,2).

Fotnoter

- 1 Detta paper utgörs av än i vissa delar bearbetad version av det första kapitlet från rapporten *Rättsmedvetanden*, Andersson, J (1997). Brottsförebyggande rådet. 205 sidor. Dessutom biläggs i slutet av papret vissa resultattabeller. För referenser var god kontakta författaren. Rapporten kommer att publiceras under hösten 1997.
- 2 Axberger (1996) använder här termen "det antagna rättsmedvetandet" och Victor (1981) "det holistiska synsättet".
- 3 Detta argument utgår från antagandet att systemet har syftet att vara effektivt i denna mening. I den mån den senare tidens reformer innebär en övergång från ett utilitaristiskt till ett rent retributivt tänkande, är metoden med vilken man mäter systemets effektivitet dock inte längre minskad återfallsprocent eller minskad brottnivå, utan helt enkelt huruvida påföljden står i proportion till brottets straffvärde och gärningsmannens skuld (se Diamond 1990).
- 4 I Föräldrabalken står t.ex. i 6 kap. 1 § att "Barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barn skall behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling".
- 5 Detta innebär att det inte finns några systematiska korrelationer mellan olika värden utan att de, mycket små, korrelationer som finns är slumpmässiga.
- 6 Ordet "allt" i "allt annat lika" avser naturligtvis alla de dimensioner som används i modellen.
- 7 Denna kontroll föranleddes av att domarkategorierna ju till mycket stor del består av personer som är 45 år eller äldre, och av analyserna av allmänhetens inställning att döma tenderar äldre respondenter att väga in denna dimension i högre utsträckning än vad yngre gör.
- 8 En uppdelning av de dömda i dem som är 17 år gamla å den ena sidan och övriga å den andra, ger vid handen att skillnaden i straffvärdesbedömningen mellan gruppern är 0,13 steg för allmänheten, 0,62 steg för yrkesdomarna och 0,41 steg för nämndemännen. Skillnaderna är signifikanta för de båda domarurvalen.

Paul Larsson
Paul.Larsson@jus.uio.no
Institutt for kriminologi
Universitetet i Oslo
Norge

Metodiske kvaler og studiet av økonomisk kriminalitet¹

Innen studiet av økonomisk kriminalitet er det vanlig at forskere beklager seg over de tilsynelatende uløselige metodiske vansker de støter på. Haagensen og Johansens frustrasjoner er typiske for litteraturen:

“Studiet av økonomisk kriminalitet har reist store metodiske vanskeligheter. Det er fortsatt bare et lite mindretall innen det internasjonale forskningsmiljø som har forsøkt seg på nærkamp med disse vanskelighetene.” (Haagensen og Johansen 1991, s. 4)

Siktemålet med det som følger er intet mindre enn å påpeke de metodiske muligheter som finnes, men som så sjelden benyttes under studiet av økonomisk kriminalitet. Mye kan tyde på at de metodiske kvaler i større grad reflekterer manglende sosiologisk fantasi enn reelle problemer med tilgang til data.

Utgangspunktet for denne refleksjonen over metoden er mitt arbeide med norske bankers salg av skattepakker på 1980-tallet (Larsson 1995a og 1997a). Under de forberedende faser av undersøkelsen hadde jeg en dårlig følelse. Studieobjektet hadde mange trekk som virket uvant og tilsløret for utenforstående. Med tidligere erfaringer hovedsakelig fra studiet av samfunnstjeneste og alternative reaksjoner (Larsson 1991 og 1994) måtte jeg spørre meg om det i det hele tatt var mulig å utføre en undersøkelse av bankenes “langing” av skattepakker. Det var flere spesielle trekk ved studieobjektet. Deriblant:

- Bankverdenen er en lukket verden hyllet i sekretessens slør. Arbeidet med andre folks penger bygger på tillit og sikkerhet. Innen kriminologien er det for så vidt ikke noe nytt å studere lukkede verdener. Faget har lange tradisjoner med å studere lukkede samfunn, men oftest har disse tilhørt de lavere sosiale lag.
- Bankene har høy sosial status. Jeg måtte spørre meg om de metoder som vanligvis benyttes for å studere filleproletariatet og de utslåtte var egnet til å studere bankdirektørers handlingsvalg. Status gjør dessuten at respondentene lettere kan skjermes seg mot pågående forskere. Sekretærer eller andre underordnede kan lett sile ut forskere som ønsker kontakt. Et annet aspekt er at det ofte føles uvant å stille pågående spørsmål til en velkledd høystatus person enn overfor en mer marginalisert. Denne avstand kunne også gjøre innlevelse og forståelse vanskelig. Det viste seg at disse traumer ikke ble realisert, bankfolkene var uten unntak imøtekommende og sympatiske.
- Ekspertise/know how. Ledende bankfolk sitter vanligvis med meget gode kunnskaper innen sitt felt. Det metodiske problem var ikke å trekke informasjon ut av kildene når først møte var avtalt, ofte tok de over intervjuet. De fleste var vant til å tale og de kunne lett snurre en dårlig forberedt forsker rundt lillefingeren. Et spørsmål ble i hvor stor grad de skulle få styre intervjuet og betydningen av strukturering av spørsmålene.
- Kompleksitet. Skattepakkene er komplekse arrangement som kan være vanskelig å forstå. De regler som setter grenser for bankenes aktivitet ligger et stykke utenfor en samfunnsviters kunnskapshorison. Kompleksitet og lukkethet gjorde handlingene vanskelige å (be)gripe. Meningen og innholdet i de handlingene som var begått var ikke enkle å forstå.

Til tross for disse hinder mener jeg å ha skaffet til veie gode data om bankers omsetning av såkalte banksertifikater i perioden 1985 - 1990. Dette kom til å kreve en viss metodisk fantasi og orientering i retning av "glemte" metoder og tilnærminger benyttet innen andre fag.

"Glemte" alternativer

De som måtte lide under sterke metodiske kjepphester, hermeneutiske eller positivistiske, vil støte på vansker hvis de ønsker å forske på økonomisk kriminalitet. Studiet krever en viss grad av pragmatisme, at man tilpasser metoden feltet som skal studeres og ikke omvendt. Jeg deler Hammersley og Atkinsons oppfatning når de skriver:

"Metoder må alltid velges ut etter de formål de skal tjene. Bastante påstander om at spesielle teknikker rent generelt er andre helt overlegne, har lite for seg." (Hammersley og Atkinson, 1987, s. 21)

Store deler av kriminologien har en tendens til å henfalle til metodisk ritualisme, man holder seg til det man er godt kjent med. Andre steder har jeg hevdet dette med stor styrke:

"En del kvalitative undersøkelser, dette gjelder selvsagt også kvantitative, får en inntrykk av, blir utført nesten som en betinget refleks. Skal det forskes så skal det utføres personlige dybde intervjuer eller deltakende observasjon. I den kvalitative metode-litteraturen fremheves dette gang på gang som kongeveien til gode funn (Lofland 1971 og Taylor og Bogdan 1975). I mange tilfeller, eksempelvis ved studier av ulike former for økonomisk kriminalitet eller hvor respondentene lever i lukkede miljøer eller er resurssterke er ikke disse metoder spesielt godt egnet eller mulig å utføre." (Larsson 1997 b)

Flere metoder ble benyttet under studiet av bankene. Følgende tre metoder er benyttet:

- Semiologisk analyse av dommer
- Analyse av annet foreliggende materiale; rapporter, rettslige avhør m.m.
- (Elite) intervjuer av bankfolk, skatterevisorer og skattepakkekunder

Historikere er flinkere enn kriminologer når det gjelder å benytte seg av analyser av foreliggende materiale². Det er merkverdig i hvor liten grad dommer og foreliggende rettsmateriale har blitt brukt som kilde innen faget. Bruken av domsmateriale som kilde er langt fra uproblematisk. Det finnes en rekke måter å analysere materialet på, både kvalitative og kvantitative. I mitt tilfelle falt valget på en mer kvalitativ semiologisk fremgangsmåte. Her har jeg ikke muligheter til å gi noen rettferdiggjørende presentasjon av semiologien, i stedet vil jeg henvise til David Silverman (1993), Martha S. Feldman (1995) og Jeanne Martinet (1976). Semiotikken / semiologien er læren om tegn (ord) og deres betydning.

Det viktigste ved analysen av dommene er å studere hva dokumentene sier noe om, hva som utelates og hva som tas for gitt. Det må klargjøres hvem som taler i dem, til hvem det tales, i hvilken sosial og historisk kontekst det tales, på hvilken måte, i hvilket språk, hvordan talen er konstruert, fremstillingens form og under hvilke omstendigheter det skrives. Videre er det av betydning å se hvilke intensjoner og funksjoner teksten fyller og om kildene er kognitive eller normative; det vil si om de er beskrivende eller vurderende.

Det vanskeligste er ofte å stille de riktige spørsmål til teksten. Spørsmål som åpner for ny kunnskap. I analysen av dommer kom jeg til å lese dem som fortellinger, lik eventyr, som det kan trekkes en rekke funksjoner ut av (Larsson 1997 c kap. 2).

Under intervjuene av bankfolk, skattepakkekunder og skatterevisorer fant jeg litteraturen om eliteintervjuer nyttig (Dexter 1970, Moyser og Wagstaffe 1987). Mange av de idealer som stilles til "ordinære" intervjuer og intervjuer av svake grupper for å forhindre etiske overtramp og for ikke å påvirke informanten i unødvendig grad kan lett fungere mot sin hensikt når en intervjuer eksperter og ressurspersoner. I slike situasjoner kan i like stor grad Braitwaithes (1984) "no babe in the woods" ideale gjelde. Braitwaith (1984) oppdaget under intervjuene av ledende representanter for den farmasøytiske industri at disse raskt kunne styre et intervju over i helt ufarlige terreng hvis ikke han viste respondentene at han kjente saks-kompleksene godt. Han måtte bevise at han ikke var en "småunge som hadde forvillet seg inn i skogen". For å vinne respekt, noe som ikke alltid er like enkelt som akademikker, måtte han "kjøre" informantene for å vise at han ikke var lett lurt. Dette ligger tett opp mot hva Dexter (1970) omtaler som "bullying technique", eller bølge teknikker på norsk. Under normale omstendigheter er det en dødssynd å stille ledende spørsmål, men Dexter påpeker at under noen omstendigheter må en kunne stille spørsmål som er på kanten for å få en reaksjon og samtale igang.

Andre metoder

Det finnes en rekke lite benyttede metoder, noen av disse kan være av relevanse for studiet av økonomisk kriminalitet. Disse er:

- Livshistorier / case studies
- Minnesmetode
- Etnometodologiske "mikro" studier
- "Skandale" studier

Bruken av nedtegnede *livshistorier* er gammel. Fra mellomkrigstidens Chicagoskole kjenner vi til at Sutherland samlet en mengde kriminelles livshistorier. Bøker som "The Jack-roller" og Shaw & McKays "Brothers in Crime" bygger på nedtegnede livshistorier (Hauge 1968). Interessen for forbryteres biografier er ikke av ny dato:

"Som en kuriositet kan det fortelles at kriminelles biografier var big business allerede på 1700 tallet (Rawlings 1992). De mest populære "folkeheltene" historier ble ofte nedtegnet etter de mottok sin dødsdom, de solgte svært godt og kom ofte i flere opplag. Allerede i sin samtid ble det diskutert hvor gode og sannferdige de enkelte fremstillingene var. De varierte fra rent oppkonstruert oppspinn til ord fra den enkelte dømte selv. Ofte hadde derfor publikasjonene navn som: "A Full and Faithfull Account of the life of James Barther". (Larsson 1996 s. 12)

Forskere som er vant med å telle, måle og som hevder at forskningen skal være objektiv, som et upersonlig speil av "virkeligheten", føler ofte ubehag ved bruken av livshistorier. For dem blir livshistorier "uvitenskapelige", noe som kun har interesse som underholdning. For oss andre ligger det store muligheter i denne type data. I livshistorier kan en ofte finne tydeliggjort strukturelle trekk ved samfunnet. Miljø, klasse, utdanning etc. preger den enkeltes valg og utvikling. Hvordan det skjer kan en lese ut av den enkeltes historie. Et interessant arbeide i så måte er Bertaux (Bertaux og Bertaux-Wiame 1981) studie av den franske bakernæringen. Bertaux samlet nærmere 100 livshistorier fra folk som arbeidet i næringen. Det viste seg tidlig i hans undersøkelse at de samme valgene, den samme karriere gikk igjen i de fleste historier. Næringen var strukturert på en helt spesiell måte som livshistoriene tydeliggjorde. Bertaux undret seg over hvordan de små lokale bakeriene overlevde i Frankrike, mens de ikke gjorde det andre steder. Det var ikke noen rasjonell økonomisk forklaring på den franske bak-

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

ernæringsstruktur. Det viste seg at de små bakeriene overlevde fordi næringen fikk stadig input av unge gutter fra landsbygda som var villige til å arbeide lange dager mot svært liten betaling mot at de en vakker dag selv fikk mulighet til å ta over butikken.

Lignende undersøkelser kunne med hell utføres innen andre bransjer og ville kaste lys over ulike fenomen, eksempelvis svart arbeide eller uformelle økonomier innen ulike bransjer. Andre steder har jeg hevdet at utbredelsen og formen som skatteunndragelser har innen frisøryrket blant annet må forklares ut fra kjønnsrekrutteringen og de karrieremuligheter som finnes innen yrket (Larsson 1995b). Livshistorier ville gitt gode data som kunne eksemplifisert og gitt liv til fremstillingen av den enkeltes karrierevalg.

Minnesmetode oppstod som egen metode innen kvinneforskningen (Haug 1987).

“Minnesarbeide som særegen metode er av ny dato. Den oppstod mot slutten av 70- tallet i Tyskland og er et resultat av en kvinnegruppes arbeide med problematikken seksualisert sosialisering “...sexuality as a form of socialization.” (Haug 1987 s. 25)

Dette arbeidet hadde klare intensjoner om at det skulle fungere opplysende - derved også frigjørende - både for den enkelte, men også for gruppen og videre for kvinners situasjon generelt. Den praktiske fremgangsmåte gikk ut på at de enkelte deltakere i gruppen, som hadde ulik bakgrunn, men felles interesse for kvinneforskning, valgte deler av kroppen som “sitt” område. Ut fra dette skrev de ned konkrete hendinger de kunne huske fra sin egen historie, ofte ved hjelp av bilder eller andre hjelpemidler. Historiene var etter dette ikke den enkelte kvinnes eiendom, men de ble ofte gjennomarbeidet av og i gruppen, slik at historiene kunne ta andre retninger enn den først hadde.” (Larsson 1996 s. 11)

Sosiologen Karin Widerberg (1992), som er en av denne metodes fremste representanter i norden, understreker at metoden har langt bredere bruksområde enn kun kjønnsrelatert forskning. Blant annet synes den godt egnet som en del av forprosjekter hvor meningen er å få frem et bredest mulig perspektiv vedrørende det fenomen som skal studeres. Egne fordommer og opplevelser er ypperlige data å arbeide ut fra, dessuten vil metoden kunne hjelpe forskeren å “rydde opp” i sitt forhold til studieobjektet.

Etnometodologiske mikrostudier. Hverdagslivet hviler på en rekke tatt for gitte premisser. Garfinkels etnometodologiske studier kan tyde på at vi alle handler som de reneste zombier innbakt i våre rutiner (Garfinkel 1967). Eventuelle brudd på de daglige ritualer og de tatt for gitte sannheter medfører sterke reaksjoner fra våre medmennesker (Larsson 1990).

De etnometodologiske studier bygger metodisk på tvil, tvil til alle normale forklaringer, konsepter og begreper. Den form for grunnleggende tvil og studier av hvordan vår forståelse av sosiale fenomen er bygget opp har i liten grad blitt benyttet innen faget. Noen hederlige unntak finnes. Mest kjent er Cicourel's studie av den amerikanske ungdomsdomstolen (Cicourel 1968). Men Sutters (1969) studie av narkotikabruk, Sudnows (1964) undersøkelse av bruken av “plea - bargaining” og Bittners (1967) studie av praktisk politiarbeide i slumstrøk er svært interessante. Felles for disse er at at aktørens forståelse og tolkning av stoffbruk, “plea - bargaining” og “peace keeping” undersøkes. Hvordan forholder aktørene seg til innholdet av begrepene, hvordan tolker de dagliglivets vrimmel av informasjon på bakgrunn av sine konsepter? Hvordan utfører de i praksis sine handlinger og ordner sin forståelse av dem.

Jeg vil hevde at de etnometodologiske/fenomenologiske metoder er av særlig betydning innen studiet av avvik. Dette fordi man her i stor grad er fanget av myter og "common-sensiske" forståelser av virkeligheten. "Alle" vet hva kriminalitet er og har enkle løsninger på hva en skal gjøre med kriminaliteten. Begrepene vi benytter (kriminelle, kriminalitet, fengsel, tyveri, vold etc.) gir sterke entydige forestillinger, som ofte viser seg å være feilaktige. Som kriminologer må vi bryte med disse forestillinger hvis vi har intensjoner om å begå hederlig forskning. Etnometodologien gir oss en metodisk mulighet til det.

Avslutningsvis skal "skandale" studier nevnes. Ettersom det største metodiske hinder for studier av økonomisk kriminalitet er næringslivets lukkethet og vanskene med å skaffe til veie gode data så har bl.a. Punch (1996) understreket betydningen av å studere saker som får stor media eksponering. Store økonomiske skandaler har en tendens til å bli grundig belyst i media. Ofte er det slik at kritisk journalistikk får sakene frem i lyset og fungerer som pådriver for kontrollmyndighetenes arbeide. Fra nyere tid i Norge er Hårek (Larsson 1997 a), NAT/Platou (februar/mars 97) og Noka Securities (mai 97) sakene talende eksempler. Særlig Dagens Næringsliv har satt kritisk søkelys på tvilsomheter innen næringslivet som har vist seg å være store og alvorlige kompleks. De metodiske problemer med å bruke media er mange, men det som ofte har skjedd i de store sakene er at andre, kontrollmyndigheter og granskingsgrupper, også har gått inn i kompleksene. Det virvles derfor ofte et stort og sammensatt materiale opp som står til forskerens disposisjon. Punch sier om fordelene med å benytte skandaler og velpubliserte saker:

"The advantage of such wellpublicized affairs is that they break open the facade, or organizational front, presented to the outside world to reveal the 'underside' of business activity. As such they tell us how business really gets done as opposed to the filtered versions released by firms for public consumption." (Punch, 1996 s. 3)

Det er farer ved bruk av velpubliserte saker. En er at forskeren lett kan bli revet med av revolverjournalistenes friske jargong og endimensjonale fremstillinger. Journalistenes jobb er å selge aviser og å presentere kompliserte saker på en enkel måte. Kan de presentere noen harde skurker og underholdene historier så har de gjort godt arbeide. Det ser særlig ut til at amerikanske akademikere har hatt en tendens til å bli vel journalistiske i sin omgang med store saker som Pinto og Savings and Loans krisen.

Et annet problem er at det lett blir til de samme 10-15 sakene som resirkuleres og dukker opp i bøker og antologier om økonomisk kriminalitet. Det er selvsagt fristende å benytte seg av saker som er omtalt av en rekke forfattere. Faren ved dette er at det lett kan oppstå "sannheter" som blir vanskelig å forandre. Særlig farefullt er det om sannheten bygger på journalistiske fremstillinger. Et annet problem er at man kan få inntrykk av at økonomisk kriminalitet er "the heavy - Electrical Equipment case", Pinto, Thalidomide og "Savings and Loans" skandalen. Slik er det ikke, økonomisk kriminalitet består av meget forskjellige saker som spenner over et vidt spekter av handlinger. Det er alt fra pølsebua "Godbiten" som "glemmer" å betale moms til de store multinasjonale selskapers manipulering av aksjeverdier og tvilsomme oppkjøpsraid.

Fotnoter

- 1 Dette er en omskrevet utgave av den innledning jeg holdt i Hirtshals for 5 tilhørere.
- 2 Et eksempel er det norske tingbokprosjektet, se Sandmo 1992. Blant norske kriminologer peker særlig Per Ole Johansen seg ut som en som har arbeidet med foreliggende data (1977 og 1989). Blombergs analyser av psykiatriens historie er også verdt å nevne (1993).

Litteratur

- Bertaux, Daniel & Bartaux-Wiame, I. (1981). Life Stories in the Bakers' Trade. I Bertaux (red.): *Biography and Society. The Life History Approach in the Social Sciences*. Newbury Park: Sage.
- Bittner, Egon (1967). The Police on Skid-Row: A Study of Peace Keeping. I *American Sociological Review*, Vol. 32.
- Blomberg, Wenche (1993). *Karoline og vitenskapen*, Gyldendal, Oslo.
- Bogdan, Robert og Taylor, Steve (1975). *Introduction to Qualitative Research Methods*. John Wiley.
- Braitwaite, John (1984). *Corporate Crime in the Pharmaceutical Industry*. London: Routledge and Keegan Paul
- Cicourel, Aaron V. (1968). *The Social Organization of Juvenile Justice*. New York: Wiley.
- Dexter, Lewis Anthony (1970). *Elite and Specialized Interviewing*. Evanston: Northern University Press.
- Feldman, Martha S. (1995). *Strategies for Interpreting Qualitative Data*. Sage Publications.
- Garfinkel, Harold (1987). *Studies in Ethnomethodology*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Hammersley, Martyn og Atkinson, Paul (1987). *Feltmetodikk. Grunnlaget for feltarbeid og feltforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Haug, Frigga (red.) (1987). *Female Sexualization. A Collective Work of Memory*. London: Verso.
- Hauge, Ragnar (1968). *Gjengkriminalitet og ungdomskulturer*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Haagensen, Kjell og Per Ole Johansen (1991). Økonomisk kriminalitet. I Johansen (red.): *Studier i økonomisk kriminalitet*. Institutt for kriminologi, Oslo.
- Johansen, Per Ole (1977). *Menstadkonflikten 1931*. Oslo: Tiden norsk forlag.
- Johansen, Per Ole (1989). *Samfunnets pansrede neve*. Oslo: Gyldendal norsk forlag.
- Larsson, Paul (1990). Fenomenologisk kriminologi. I *Nordisk tidsskrift for kriminalvidenskap*, Nr. 2, 1990.
- Larsson, Paul (1991). *Et konstruktivt onde*. Mastergradsavhandling kriminologi. Stensil.
- Larsson, Paul (1994). *Ved alvorlig eller gjentatt brudd*. KS-serien. Institutt for kriminologi, Oslo.
- Larsson, Paul (1995a). *Sikkert som banken*. Upublisert rapport.
- Larsson, Paul (1995b). *Svarte klipp. Om skatteunndragelser i frisørnæringen*. Rapport nr. 27, Forskning om økonomisk kriminalitet, Norges forskningsråd, Oslo.
- Larsson, Paul (1996). *Minnesarbeide som metode ved kriminologiske studier. Noen betraktninger om muligheter og begrensninger ved bruk av tilnæringsmåten - med noen eksempler*. Årsrapport 1995 for Institutt for kriminologi, Oslo.
- Larsson, Paul (1997a). *Skattepakker til folket*. Rapport. Institutt for kriminologi (i trykk).
- Larsson, Paul (1997b). *Er kriminologien en Kyklop?* (kommer i *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap*).
- Larsson, Paul (1997c). *Banksertifikatkomplekset 1985 - 1990*. Manus, Dr. grads avhandling.
- Lofland, John (1971). *Analyzing Social Settings*. Wadsworth.
- Martinet, Jeanne (1976). *Hva er semiologi? En innføring i strukturalistisk analyse av tegnene som omgir oss*. Oslo: Gyldendal.
- Moyser, George og Margaret Wagstaffe (red.) (1987). *Research Methods for Elite Studies*. Boston: Allen & Unwin.
- Punch, Maurice (1996). *Dirty business. Exploring Corporate Misconduct*. London: Sage.
- Rawlings, Philip (1992). *Drunks, Whores and Idle Apprentices, Criminal Biographies of the Eighteenth Century*. London: Routledge.
- Sandmo, Erling (1992). *Tingets tenkemåter. Kriminalitet og rettssaker i Rendalen 1763 - 97*. Oslo: Tingbokprosjektet.
- Silverman, David (1993). *Interpreting Qualitative Data. Methods for Analysing Talk, Text and Interaction*. Sage Publications.
- Sudnow, David (1964). Normal Crimes: Sociological Features of the Penal Code in a Public Defender Office. I *Social Problems*, Nr. 12, 1964.
- Sutter, Alan G. (1969). Worlds of Drug Use on the Street Scene. I Cressey and Ward (red.): *Delinquency, Crime and Social Process*. New York: Harper og Row.
- Widerberg, Karin (1992). Vi og dem - et spørsmål om metode? I Brantsæter og Widerberg (red.): *Sex i arbeid(et) i Norge*. Oslo: Tiden norsk forlag.

Johan Bäckman
johan.backman@om.vn.fi
Rättspolitiska forskningsinstitutet
Helsingfors
Finland

Combating Social Danger. Continuities in Russian Policing

Introduction

Russia is heading towards authoritarian policing after the period of liberalization launched by Gorbachev reforms. Fundamental reforms have been carried out in the law enforcement during late 1980s and 1990s, both on legal and organizational basis. Federal law enforcement is given priority, and undercover and crime intelligence are having growing significance. The creation of "Russian FBI" (GUOP) for organized crime combat was completed in 1996. After legal and organizational basis is ready, practical implementation of new policing is only a question of time. However, several legal and practical measures have already been criticized for violating constitution and human rights.

The concept of social danger, heritage of the criminal law architected by Bolsheviks in 1920s, is being utilized for legitimizing authoritarian policing model in capitalist Russia. Coordination of law enforcement is justified mostly referring to increased social danger of organized crime, corruption, gangsterism, and other dangerous forms of crime.

Social Danger and Criminal Law

Maintaining social order was a primary objective for the Soviet militia, being a defender of much broader range of state interests than western law enforcement. According to Louise Shelley, "The Soviet militia was highly effective in achieving its objectives". For these reasons, the role of the criminal law in societal control was enormous, much wider than in the west, and citizens constantly lacked legal protection against police abuse (Shelley 1996: xvi, 5, 8, 14-15, 36, 141).

During the 1920s, the Bolshevik architects of the theory of Soviet criminal law invented a new element of an offence, the social danger (*obshchestvennaya opasnost*), referring to any activity threatening the socialist order of society. Since the 1922 criminal code defined an offence as any socially dangerous act, all individuals representing social danger were punished, isolated or controlled by undercover and intelligence. The liberalizations in 1950s and 1980s resulted more explicit definitions of an offence, but social danger has remained as an element of an offence, still in the 1996 criminal code.

The level and nature of the social danger of acts creates the fundamental principle for any definitions of crime, crime prevention and reforms of criminal law. Earlier, the courts had wide freedom to consider whether the individual or act represented social danger. Until 1961, if the act was not provided for by the criminal code, according to analogy principle, the punishment was defined according to other articles provided for definition resembling the act. Even today, if the act is provided for by the criminal code but does not represent social danger, it is not considered as crime.

While during the Soviet regime, idea of social danger was used for legitimation of the harsh criminal policy, during the capitalist Russia, it is widely used for strengthening crime control in authoritarian sense. The coordination of law enforcement is mostly being justified by referring to the threat of organized crime and corruption. The totalitarian tradition of the criminal law, including the colonial traditions of policing, are about to result in more severe measures in the crime control.

The scholar Razinkin has succinctly depicted the increased social danger of organized crime: "Any criminal community, criminal formation, any criminal organization or grouping represents increased social danger" (Razinkin 1995: 38). Other scholars have emphasized that social danger of organized crime and corruption may act as a prerequisite for creating special categories of crime, and that the individual, material and mental values of society, as well as the constitutional structure, sovereignty and territorial unity of the State can be objects of the social danger of organized crime and corruption. According to scholars, social danger of organized crime is manifested in the contrast between the hidden nature of organized crime and the large scope of its social danger, or in the quick activation of criminal elements. Social danger of organized crime is not manifested in the quantity of crime, but in the threat the criminal organizations pose for society in general. The socially dangerous nature of organized crime can be seen in the way it interferes with administrative and power organs by means of corruption, obstructs the banking system, accumulates the capital of the shadow economy, unifies criminal alliances, widens international contacts, causes ecological threat by theft and contraband of radioactive material and chemicals, and activates criminal elements and the youth (Ovchinsky 1993: 33-51; Ovchinsky et al. 1996: 126-132; Gurov 1995b: 263-265; Gurov 1989: 10).

In addition to harsh rethorics and presidential degrees, response to social danger is widely manifested in new organizational structures of the MVD (Russian Interior Ministry), such as in creation of federal organized crime combat units ("Russian FBI") 1988-1996, in total reform of legal basis for law enforcement, and in growing significance and efficiency of undercover and crime intelligence operations. Strong preventive measures are still carried out mostly by campaigning, enforced by harsh presidential decrees. As noted by Louise Shelley, bribing - the main weakness of policing in Russia - is merely ineffective during harsh crime combat campaigns (Shelley 1996: 117).

While speaking in Moscow in 1994, the director of FBI, Louis J. Freeh, pointed out that Russia should avoid the mistakes American law enforcement made decades ago:

"We hope that Russia can avoid the types of mistakes that American law enforcement made in responding to the gangsterism that swept through the United States in the 1920s and 1930s. The failure of American law enforcement, including the FBI, to take effective measures against developing organized crime groups then, as well as during the 1940s and 1950s, permitted the expansion of a powerful, well-organized crime syndicate. That crime syndicate, known as La Cosa Nostra or the American mafia, became notorious for its use of violence and corruption of public officials, much like the criminal enterprises that you are encountering here today." (Freeh 1994).

However, the problems related with tendencies of criminal policy in Russia were observed by Freeh, who emphasized the necessity of applying the democratic principles of law in responding to threat of organized crime:

“However, our law enforcement response to this criminal threat must be consistent with fundamental, democratic principles of justice. If it is not, then everyone will suffer, because democracy itself will be the victim. [...] In our combined efforts against organized crime, it is our sacred duty to be vigilant and ensure that the rule of law is never forsaken.” (Freeh 1994).

The problem is not exceptional, as has been pointed out by Pierre-Henri Bolle (1996). Many democratic revolutions have not immediately led to the introduction of a new penal code, as we can see from the examples of the Federal Republic of Germany and Italy in 1945 (the 1930 Rocco penal code is still in force), Portugal at the time of the Carnation Revolution in 1974 and post-Franco Spain in 1978. The new democracies merely slightly reformed their existing penal systems.

Bolle argues that there is a need “to change the spirit in which criminal law is implemented” in the countries in transition (Bolle 1996: 8). However it can be strongly questioned whether the “spirit” of crime control in Russia is about to change. Merely it exploits the legal basis, architected already in the 1920s by the Bolshevik regime, for strengthening criminal policy towards more authoritarian model, responding to the liberalizations launched during the Gorbachev reforms.

Uncovering Social Danger

Effective and sophisticated undercover tactics is the central element of Russian crime control. The Soviet militia was thoroughly tracking and surveilling prostitutes, homosexuals, ex-convicts, recidivists and even alcoholics, maintaining detailed files on them.¹ While the militia was fulfilling “combined role of law enforcement and social worker”, the surveillance tactics it used were effective both in technical and methodological terms. Still today, the militia work is to a high extent based on the covert techniques, crime intelligence and informants. The societal motivation for using these techniques is strong, since the public is strongly antagonist towards the “deviants”, especially when organized crime is constantly getting highly critical press coverage (Shelley 1996: 6, 123, 118-119, 143-144, 159-169).

Covert activities and crime intelligence have been developed for responding to social danger of organized crime. The new methods of operational investigation, according to the new federal law from 1995, include interrogations of citizens, inquiries, collections of samples, check purchases, investigation of items and documents, observations, identifications of individuals, inspections of premises, controls of post deliveries, telegraphs and others, telephone wiretappings, control deliveries, and operative experiments. (Zakon ob operativno-rozysknoi ... 1995).

Secrecy is a central element of militia activities. From the early 1930s until 1987, all crime statistics were secret. Access to law was limited and several legal measures remained unpublished or were declared secret. Most of MVD documents and publications, even the ones concerning the reforms, are still classified according to the four-level definitions (for official use, secret, top secret, and of national importance).

The special organized crime combat detachments collect and maintain detailed files on organized crime suspects. The St Petersburg RUOP (regional organized crime combat unit) alone reports that there are approximately 10,000 “active participants of criminal organizations” living in the city, in addition to 60-70 leaders of international or interregional organized crime and 150-200 leaders of local organized crime. In addition, five large criminal organizations,

defined as “criminal communities” are operating in the area. According to MVD publication on organized crime combat and intelligence, the physical appearance of “extremely dangerous criminals” should be filed by all means in extremely detailed way, including hundreds of detailed physical features of the surveilled ones (for example, shape of ears of an individual under surveillance should be recorded according to eight different variables) (Seliverstov 1994: 60-63).

The criminal procedure code gives authority to issue detention for up to 48 hours without a warrant. However, for responding to the social danger of organized crime, the presidential decree from 1994 allows law enforcement to detain persons suspected of ties to organized crime for up to 30 days without explanation of the reasons for detention and without access to a lawyer; the presidential decree on combating crime in Moscow went even further by allowing officials to hold unregistered and suspected residents for up to 30 days, and in certain cases to expel them from the city. The state дума openly manifested that the presidential decree from 1994 was violating the constitution (Ukaz presidenta ... 1994; Russia Country Report ... 1996: 6-7; Postanovlenie ... 1994).

Security of law enforcement personnel is being enforced by specific legal measures. Security of judges is enforced according to federal law from 1995, providing the judges for example with personal security, security of accommodation and property, provision of firearms and other security equipment, and even substitution of identification documents. Capital punishment can be sentenced according to 1996 criminal code only for commitment of four crimes. For example, rather vaguely defined “violent attempt on life of state or societal official”, referred to as “terrorist act”, can be punished by death (Zakon o gosudarstvennoi zashchite sudei ... 1995; Ugolovnyi kodeks ... 1996, Article 277).

Reacting to Social Danger

The crime situation in USSR underwent several significant changes during the 1960s and 1970s. As a consequence of the liberalization of domestic policy, organized crime expanded and assumed new forms. Professional criminals following the underworld traditions joined the entrepreneurs of the shadow economy, and began to corrupt officials, which has been described as “trinity of the shadow economy” by Russian scholars. Aside with the thieves-in-law, new underworld actors were called “shadowers” (teneviki) and “shopkeepers” (tsekhoviki). Organized crime spread particularly to the Southern areas and the major cities, reaching its peak in the corruption scandals of Uzbekistan.

Equivalently, Gorbachev liberalization resulted strong growth in organized crime, especially due to “Russian Prohibition” (the anti-alcohol campaign launched in 1985), which nurtured criminal elements for organizing bootlegging, as was the case in Chicago in the 1920s. During Gorbachev reforms, western-type organized crime emerged in Russia.

The chief of “Russian organized crime unit” S-24 of FBI (the ROC unit²) described the evolution of the “western-type organized crime” in Russia in the following way:

“Under the communist leaders organized crime did not have the possibility to collect capital, buy cars and houses, do business, have huge accounts in banks ... The style, the type of that organized crime was very unique. But late in 1991, in Russia and in the other republics of the former USSR, leaders of organized crime of the western standard emerged. The western-type organized crime can exist only aside with big money. With money they by power.” (Grant 1996: 44-45).

Responding to the increased social danger of organized crime, development towards new authoritarian-style policing of the capitalist Russia was launched by reorganizations of MVD in the late 1980s and legal reforms in 1990s.

The legal basis for law enforcement has been totally reformed in the 1990s. The reforms include federal law on militia (1991), federal law on private detective and security activities (1992), federal law on arms (1993), federal law on operational investigation (1995), and the new criminal code in 1996. The harsh measures have been enforced with presidential decrees, especially with the one from 1994. The main argument for the quick reforms has been the increased social danger of organized crime, corruption and gangsterism (banditry).

In 1987 the special-purpose militia detachment OMON was founded for combating riots, ethnic conflicts and organized crime. Equivalently, so-called "6th administration" of MVD for combating organized crime was founded in 1988, provided with manpower of 1,200 individuals in the beginning, being reorganized in 1991 for combating wider issues, such as drug trade and corruption. The former KGB joined the organized crime combat in 1989. According to some critics, KGB exaggerated threat of organized crime for strengthening its own position (Shelley 1996: 175, 197-198).

Already in the late 1980s, MVD specialists claimed that there was a serious need for a federal police force ("Soviet FBI") in the country for combating organized crime. In 1993, 12 regional organized crime combat detachments (RUOP) and 65 local units (UOP) were founded around Russia, being administered by the central GUOP in Moscow, and provided with the manpower of 3,651 militia employees. However at this stage GUOP, RUOPs and UOPs did not construct a federal organization, since regional units were administered under the local MVD administration. Finally, in the fall 1996, the RUOPs were detached from the regional administrations of MVD, administered directly under the Moscow GUOP. Thus, the "Russian FBI" was finally created³. Alone in St Petersburg, RUOP has over 1,000 employees, of which over 200 work for the special fast reaction troop SOBR. In addition, OMON under the local administration gives assistance in special operations and raids with the manpower of over 1,000 in St Petersburg alone. Meanwhile, the illegal drug operation combat units (UBNON) were created around the country in 1993, being responsible for the control of drug addicts and organizations (Dolgoval & Dyakov 1993: 128; Shelley 1996: 53, 77-78).

In addition, MVD is providing commercial security services for the private sector. One of the most popular "private" security is the extra-departmental guard (vnevedomstvennaya okhrana) of MVD, working under contract and offering various forms of security services for businesses, organizations and individuals. Several domestic and foreign businesses rely on the services of this guard. The extra-departmental guard was founded already in 1952 for guarding various premises, resembling closely the private guards in the western countries (Shelley 1996: 69, 140).

The personnel flow out from MVD has nurtured private security businesses. Thousands of employees were dismissed during anti-corruption campaigns in the beginning of 1980s. For example in 1983, 161,000 MVD employees were fired for eliminating corruption, 83,500 employees were dismissed in 1989, and 30,000 in 1990 (Shelley 1996: 47, 51-52, 56).

Eliminating Social Danger

Criminal policy in Russia has always emphasized the isolation of dangerous individuals from the society rather than their integration (Shelley 1996: 158). The harsh preventive measures have mostly resulted in strong underworld traditions. The key underworld tradition of Russia is the "tradition of thieves" (vorovskaya traditsiya), a strong criminal subculture that emerged when number of inmates significantly grew in the beginning of the 1930s (originally "thieves" referred to gangs of pickpockets). The leaders of this underworld tradition are called "thieves-in-law" (vory v zakone). As a result of the harsh criminal policy, this underworld tradition is exceptionally opportunistic and aggressive towards the state.

The scholar Razinkin has pointed out that the administration in penitentiary institutions intentionally exploited the power and influence of thieves-in-law in repressing other prisoners, especially the political ones. For this cooperation, thieves-in-law earned privileges and were freed earlier, which contributed to the continuity of this underworld tradition. (Razinkin 1995: 7-8).

Even today, according to law enforcement intelligence, every tenth criminal leader can be classified as thief-in-law. Estimated total number of criminal leaders is about 3,000 according to MVD intelligence. The contemporary operational definition for a thief-in-law by MVD is "professional criminal, acknowledged leader in the criminal circles, active ideologist of criminal way of life and moral", while criminal leader is defined as "individual, who is the organizer of a criminal group, or administers an organized criminal formation often by the status of thief-in-law, enjoying indisputable authority in his close circles".

The "tradition of thieves" was reacted by the criminal code first in 1962 with a new banditry article 77-1, titled "Actions disrupting work of correctional labor institutions", being the only article of the criminal code where the term criminal grouping (gruppirovka) was mentioned. However the officials rather seldom reported cases of banditry (article 77) or illegal groupings of the prisoners (article 77-1) due to the fact that, according to Razinkin, the officials were themselves punished for letting such phenomena occur. So they usually reported the crimes as less severe ones (Razinkin 1995: 9-10). Thus one may find annually only few cases of banditry from the statistics. In 1990, only 14 cases of banditry were finished in courts, however their number grew up to 301 in 1995 due to the presidential decree for strenghtening the combat with banditry and other forms of organized crime in 1994. The banditry article has been widely recognized as ineffective.

Harsh policies have been followed by liberalizations. During Khruchev's liberalization after 1953, as much as 1,181,264 prisoners (about a half of the prison population) were amnestied in 1953, which practically led several cities over the country into exceptional conditions. Analogically, the Gorbachev liberalization resulted a release of 450,000 offenders from the penitentiary institutions in 1988. On the other hand, proliferation of shadow economy after the liberalization of the Khruchev "thaw" was reacted with harsh policy and capital punishments (hundreds of economic criminals of the shadow economy were executed), which Razzakov describes as the "Khruchev terror" (Razzakov 1996a: 66, 89; Shelley 1995: 159).

Today, conditions in penitentiary institutions promote continuity of crime and evolution of underworld traditions. The number of prisoners reached almost 1,200,000 in 1996, and a vast number of people - an estimated 10 to 12 million - have experienced camps or prisons. A

significant proportion of the population has thus experienced at least some kind of socialization into the underworld traditions (Abramkin 1996: 80)

The contemporary penitentiary system can be divided into five major institutions, the detention centres in the militia stations (IVS), the prison-like detention centres during the completion of criminal investigation (SIZO), the correctional labor colonies (ITK), the "prisons" (tyurmy) for those who violate the rules in ITK's, and the educational labor colonies for juveniles (VTK). The bulk of the convicts, estimated 722,000, are kept in the 743 facilities of the correctional labor colonies. A number of colonies have their own factories where the prisoners work, and according to U.S. Department of State human rights report, conditions in the correctional labor colonies are, as a rule, much better than those in other penitentiary institutions, with some exceptions (Russia Country Report ... 1996: 5-6).

In general the prison conditions are extremely harsh. There have been reports that law enforcement and correctional officials tortured and severely beat detainees and inmates; according to human rights sources, between 10,000-20,000 detainees and prison inmates died in penitentiary facilities mostly due to non-human conditions, also due to beatings and violence. MVD statistics show that over 3,000 detainees died in temporary holding isolators and investigative isolation wards, and over 9,000 convicts died in prisons and penal colonies. (Ibid.: 2, 5).

Although the capital punishment is about to be abolished due to Russia's membership in the European Council, it is still included in the criminal code as an "exceptional" form of punishment. The tradition of capital punishment has deep roots in Russia. According to unofficial estimations, 30-55 million people were executed or otherwise killed during the Soviet regime, although official statistics remain secret. MVD has published statistics concerning the period after 1962, which show that over 21,000 individuals were executed during 1962-1990 in USSR. The number of executions strongly decreased towards perestroika. After 1,880 individuals were executed in 1960 and 2,159 in 1961 in Russia, the number significantly decreased to several hundreds annually and, finally, to 100 in 1989. During the 1990, most of the sentenced have been amnestied to life imprisonment and the number of executions dropped to less than 10 a year (Abramkin 1995: 72-73).

Social Danger of Chechnya

A concrete example of the response to the social danger by Russian law enforcement was the treatment of the Chechen separatists. In December 1994, the internal troops of MVD and other MVD personnel began combat operations in Chechnya, enforcing colonial traditions of policing in the country.

In addition to the internal troops (vnutrennye voiska) of MVD, officers from organized crime combat units (RUOP) took part in Chechnya operations. From the St Petersburg RUOP, 138 officers were commanded to Chechnya, of which 46 were rewarded with governmental rewards for their service. St Petersburg RUOP did not have human casualties in the operation (Shtompel 1996).

The human rights violations by the separatists gave fruitful ground for Russian law enforcement to legitimize their activities against separatists. According to the U.S. Department of the State human rights report, the Chechen separatists have been subjects to severe human rights

abuses, including taking and executing hostages and using prisoners as human shields, carrying out executions of civilians condemned collaborators, and detaining, torturing and killing members of Moscow-backed local administration. During the *Pervomayskoye crisis* in Dagestan, the rebels tortured, burned alive, and left the remains of hostages previously abducted from the MVD of Chechnya. International relief workers were targeted in kidnappings by the rebels and local organized crime groups, and journalists working in Chechnya were subjected to violence from both warring sides. The separatist commanders intended not to punish for any of their violations. In addition, the separatists have announced to institute the use of the Islamic legal code *Shari'a* in the areas they control, punishing with executions and canings. However, these violations have been committed on a lesser scale if compared with the ones committed by the Russian troops. The human right report however emphasizes constant violations carried out by both sides (Russia Country Report ... 1996: 9-12).

Some Chechen separatist leaders publicly threatened the Russian officials with terrorist acts. In the summer 1996, three bombs exploded in Moscow, resulting a presidential decree and a harsh statement by the mayor Yury Luzhkov, declaring that "the entire [Chechen] diaspora must be evicted from Moscow". All unregistered people, living illegally in Moscow, were deported back to the places where they were legally registered. In the fall 1996, over 4,000 unregistered illegal residents departed "voluntarily" and less than 1,000 were deported "under armed guard". (Russia Country Report ... 1996: 16).

Conclusion

The visible public figure and specialist in organized crime combat, MVD general Aleksandr Gurov, suggested implementation of several new measures for organized crime combat in the late 1980s, including creation of organized crime combat units ("Russian FBI") and reforming the criminal code for strengthening the combat with "criminal communities" (legal term for criminal syndicates or large criminal organizations). Gurov considered organized crime combat not to be the task of KGB, but of MVD only (Gurov 1989, 20-22). Although Gurov was almost dismissed due to his public statements of the existence of "organized crime" in USSR, today all of his suggestions have been fulfilled. The only legal measure that is missing from the authoritarian federal policing model in combating organized crime is the federal law on organized crime combat, which will probably soon be passed.

Russian law enforcement, working on responding to the socially dangerous elements of society, has quickly prepared harsh tools for returning to the authoritarian policing model, typical for Russia already during the tsarist regime. Being only a question of time, the implementation of yet weakly-operating special detachments, especially the "Russian FBI" GUOP, will soon give growing evidence of "effective" combat with socially dangerous elements.

This development will lead, for example, to growing problems in prison administration, criticism concerning human rights abuses, and public discussions about violations of the constitution of Russia.

Footnotes

- 1 As the "enforcement of morality" was a pivotal feature of the militia activity, only ten years ago the militia might force young men with long hair to get haircuts and young females in mini-skirts to go home and pay more attention to their clothing.

- 2 The FBI special unit S-24 for combating Russian organized crime (so-called ROC unit) was founded on May 1st 1994 under the New York subdivision of FBI. Previously the unit S-6 was responsible for Russian and other "non-traditional" organized crime groupings in the city, such as the ones of Asian origin.
- 3 The reorganization included also the reform of the internal structure of regional organized crime combat units (RUOP). After the reorganization in the fall 1996, RUOP consists of the following departments: 1. headquarters, 2. operative information, 3. criminal community combat, 4. gangsterism combat, 5. corruption combat, 6. operational and technical assistance, 7. special department for new forms of operative investigation, 8. preparation of special operations, 9. fast reaction troop (SOBR), 10. personnel department, and 11. economy department.

Bibliography

- Abramkin, Valery (1996). *Poiski vykhoda. Prestupnost, ugovovnaya politika i mesta zaklyucheniya v postsovet-skom prostranstve*. [Looking for a Way Out. Crime, Criminal Policy and Penitentiary Institutions in the Post-Soviet Transition.] Obshchestvennyi tsentr sodeistviya reforme ugovovnogo pravosudiya. Prava cheloveka, Moskva.
- Aromaa, Kauko & Lehti, Martti (1996). *Foreign Companies and Crime in Eastern Europe. The Security Environment in St Petersburg and Estonia in 1996*. National Research Institute of Legal Policy. Publication No. 135, Helsinki.
- Bolle, Pierre-Henri (1996). *Réforme du droit pénal: modifications dans la législation, la philosophie sous-jacente, écarts entre législation et pratique; politiques de prononcé des peines; le rôle des agents du changement social et législatif; l'influence des normes internationales (en particulier, la Convention Européenne des Droits de l'Homme)*. Presentation given at the 21st Criminological Research Conference of the Council of Europe, Strasbourg, 19-22 November.
- Bäckman, Johan (1996). *Venäjän organisoitu rikollisuus* [Organized Crime in Russia]. National Research Institute of Legal Policy, Publication Series No 137, Helsinki.
- Dolgova, A. I. & Dyakov, A. G. (eds.) (1993). *Organizovannaya prestupnost-2* [Organized Crime-2]. Kruglyi stol kriminologicheskoi assotsiatsii. Kriminologicheskaya assitsiatsiya, Moskva.
- Freeh, Louis J. (1994). Speech at the Ministry of Internal Affairs Academy, Moscow, Russia, July 4, 1994. The Federal Bureau of Investigation, Director's Speeches. <http://www.fbi.gov/dirspeech/moscow.htm>.
- Grant, Aleksandr (1996). *Protsess Yaponchika* [Process of the Japanese]. AST, Moskva.
- Gurov, Aleksandr (1989). *Organizovannaya prestupnost i mery borby s nei* (stenogramma lektzii) [Organized Crime and Measures of Combating It]. Znanie, Moskva.
- Gurov, Aleksandr (1992). *Organizovannaya prestupnost - ne mif, a realnost (Sotsialnye, pravovye i kriminologicheskie aspekty borby s organizovannoi prestupnostyu)*. [Organized Crime - Not Myth, but Reality. (Social, Legal and Criminological Aspects of Organized Crime Combat)]. Znanie, Moskva.
- Gurov, Aleksandr (1995a). *Krasnaya Mafiya* [The Red Mafiya]. Samotsvet, MIKO Kommerchesky vestnik, Moskva.
- Gurov, Aleksandr (1995b). *Organizovannaya prestupnost i mery borby s nei* [Organized Crime and Measures of Combating It]. In Kudryavtsev, V. N., Eminov, V. E. (eds.): *Kriminologiya. Yurist*, Moskva.
- Hietalahti, Onni (1995). *Yhteiskunnallinen vaarallisuus materialistisen rikoskäsitteen tunnusmerkistötekijänä*. [Social Danger as an Element of Materialistic Concept of an Offence]. Pro-gradu -tutkielma, Helsingin yliopiston rikos-, prosessioikeuden ja oikeuden yleistieteiden laitos.
- Ovchinsky, V.S. (1993). *Strategiya borby s mafiei* [Strategy of Combat with the Mafiya]. SIMS, Moskva.
- Ovchinsky, V. S., Eminov, V. E., Yablokov, N. P. (eds.) (1996). *Osnovy borby s organizovannoi prestupnostyu* [Foundations of Combat with Organized Crime]. INFRA-M, Moskva.
- Podberezkin, A. I. et al. (eds.) (1996). *Belaya kniga rossiiskikh spetssluzhb* [The White Book of Russian Special Services]. VOPD Dukhovnoe nasledie, agentstvo Obozrevatel, Moskva.
- Postanovlenie ot 22 iyunya 1994 g. N 141-I GD "O zashchite konstitutsionnykh prav i svobod grazhdan pri osushchestvlenii mer po borbe s prestupnostyu" [Decree ... of State Duma on Securing the Constitutional Rights of Citizens in Implementing Crime Combat Measures]. Federalnoe sobranie - Parlament Rossiiskoi Federatsii.
- Razinkin, Vyacheslav (1995). *"Vory v zakone" i prestupnye klany* ["Thieves-in-law" and Criminal Clans]. Kriminologicheskaya assotsiatsiya, Moskva.
- Razzakov, Fyodor (1996a). *Bandity vremen sotsializma. Khronika Rossiiskoi prestupnosti 1917-1991* [Gangsters of Socialist Times. Chronicle of the Russian Crime 1917-1991]. EKSMO, Moskva.

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

- Razzakov, Fyodor (1996b). *Bandity vremen kapitalizma. Khronika Rossiiskoi prestupnosti 1992 - 1995* [Gangsters of Capitalist Times. Chronicle of the Russian Crime 1992-1995]. EKSMO, Moskva.
- Rosner, L. S. (1995). The Sexy Russian Mafia. *Criminal Organizations* Vol. 10, No. 1. <http://www.acsp.uic.edu/iasoc/rosner.htm>.
- Seliverstov, S. A. (1994). *Izpolzovanie spetsialnykh podrazdeleny bystrogo reagirovaniya v borbe s organizovannoi prestupnostyu* [Usage of Special Detachments of Fast Reaction in Organized Crime Combat]. Uchebno-metodicheskoe posobie. MVD Rossii, Glavnoe upravlenie kadrov, Uchebno-metodichesky tsentr, Moskva.
- Shtompel, A. (1996). Protivostoyanie. Intervyu s nachalnikom RUOP Sergeem Sidorenko [Resistance. Interview with RUOP director Sergei Sidorenko]. *Kriminalnyi vestnik Sankt-Peterburga* No 16 (2190).
- Shelley, Louise I. (1996): *Policing Soviet Society. The Evolution of State Control*. London: Routledge.
- Ugolovnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii (1996) [The Criminal Code of the Russian Federation]. Izdatelstvo ALFA, Sankt-Peterburg.
- Ukaz presidenta Rossiiskoi Federatsii ot 14 iyunya 1994 g. No 1226 "o neotlozhnykh merakh po zashchite naseleniya ot banditizma i inykh proyavleny organizovannoi prestupnosti" [Presidential decree ... on Inevitable Means for Securing the Population from Gangsterism and Other Forms of Organized Crime]. *Sobranie zakonodatelstvo Rossiiskoi Federatsii*. 1994. No 8. St 804.
- U.S. Department of State (1997). *Russia Country Report on Human Rights Practises for 1996*. Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, January 30, 1997. http://www.state.gov/www/issues/human_rights/1996_hrp_report/russia.html.
- Zakon o gosudarstvennoi zashchite sudei, dolzhnostnykh lits pravookhranitelnykh i kontroliruyushchikh organov (1995) [Law on State Security of Judges, Officers of Law Enforcement and Control Organs]. *Federalnyi zakon ot 20 aprelya 1995 g. Sobranie zakonodatelstva Rossiiskoi Federatsii*. 1995. No 17 St. 1455.
- Zakon ob operativno-rozysknoi deyatelnosti (1995) [Law on Operational Investigation]. *Federalnyi zakon ot 12 avgusta 1995 g. Sobranie zakonodatelstvo Rossiiskoi Federatsii*. 1995. No 33. St. 3349.

Hildigunnur Ólafsdóttir
hildig@rsp.is
Psykiatrisk avdeling,
Universitetshospitalet Landspítalinn og
Thórdís J. Sigurðardóttir
Pædagogisk forskningsinstitut
Island

Hustrumishandling - omfang, årsaker og konsekvenser

Innledning

I Island som i mange andre land har vold mot kvinner vært et tema i den offentlige diskurs i de siste 20 årene. I begynnelsen ble oppmerksomheten rettet mot den vold som kvinner utsettes for av sine ektemenn i hjemmet. En islandsk undersøkelse av vold i familier fra 1982 bekreftet forekomsten av denne type vold (Ólafsdóttir, Júlíusdóttir og Benediksdóttir, 1982). Når data fra legesentre i Reykjavík, Glostrup og Trondheim ble sammenlignet viste de at forholdsvis like mange kvinner hadde henvendt seg dit p.g.a. skader etter voldshandlinger som hadde blitt påført av samboer. Opprettelsen av Foreningen om krisesenter for kvinner i 1982 markerte hustrumishandling som et offentlig sosialt problem. Voldtektsproblematikken ble viet en stor oppmerksomhet på åttitallet og ble også manifestert som et forsømt felt. Som en anerkjennelse av det ble opprettet et Mottak for voldtektsofre ved Reykjavíks sykehus. Enda en interessegruppe står bak incestofre og driver egne hjelpeprosjekt og deltar aktivt i den offentlige debatt. Det siste aspektet av vold mot kvinner som er blitt synliggjort er seksuelt trakasseri på arbeidsplasser. Vold mot kvinner har derfor hatt status som et offentlig og alvorlig problem i mange år. Vurderinger av omfanget har vært meget varierende og i liten grad støttet av forskning.

Det var en politisk interesse som lå bak ønsket om å undersøke omfanget av vold mot kvinner, årsaker, omfang og konsekvenser. Slike opplysninger var ment som grunnlag til å sette inn hjelpetiltak. For noen år siden hadde det danske Justitsministeriet bitt Socialforskningsinstituttet om å gjennomføre en undersøkelse for å belyse omfanget og karakteren av vold mot kvinner i Danmark. Denne undersøkelsen ble gjort av Else Christensen og Inger Koch-Nielsen (1992) og publisert under tittelen "Vold ude og hjemme". Inspirasjon av dette arbeidet samt personlige kontakter med Christensen førte til ideen å lage en lignende studie i Island. Alltinget vedtok i 1993 at justisministeren skulle nedsette en komité for å undersøke årsaker, konsekvenser og omfanget av den vold kvinner utsettes for i sine egne hjem. Selv om arbeidstittelen var vold mot kvinner, skulle det fokuseres på hustrumishandling.

I komitéen var åtte medlemmer og en vitenskapelig sekretær¹ og de bestemte å lage en undersøkelse av vold. I samsvar med den opprinnelige målsettingen skulle hovedarbeidet være å undersøke omfanget av hustrumishandling. Uttaket som ble undersøkt bestod derfor både av menn og kvinner. Disse ble spurt om egne voldshandlinger og var også spurt om hvorvidt de selv hadde blitt ofre for vold. Undersøkelsen ble gjennomført per telefon i april 1996. Uttaket var et stratifisert tilfeldig uttak fra folkeregistret på 3000 individer i alderen 18 til 65 år. Svarprosenten var 74%, litt høyere blant kvinner (52%) enn menn (48%).

I den følgende fremstilling vil der bli presentert noen av resultatene fra denne undersøkelsen. Jeg vil redegjøre noe kortfattet for resultatene hva gjelder omfanget av hustrumishandling, si noe om årsaker til den, konsekvensene av volden og til slutt beskrive kvinnes erfaringer av både den formelle og uformelle støtten de har fått.

Omfang

Resultater av undersøkelsen av omfanget av vold, viser at en større andel kvinner har blitt utsatt for vold i Island enn i Danmark. Det samme gjelder grov vold og voldtekt.

Tabell 1. Andel kvinner som noensinne har vært utsatt for vold

	Island (1996)	Danmark (1991)
Alle (vold)	25	19
Alle (grov vold)	14	9
Alle (voldtekt)	4	3
Alder		
18-24	23	23 (15-24 år)
25-34	24	
35-44	32	23 (25-44 år)
45-54	25	
55-65	19	14 (45 år +)
Ekteskapelig stilling		
Ugift	28	22
Fraskilt/separert	53	56
Enke	19	13
Gift/samboende	23	13
Utdannelse		
Folkeskoleeksamen	24	
Gymnasieutdanning	29	
Universitetsutdanning	29	
Arbeide		
Ledere/embetsmenn	21	
Spesialister/akadem. yrker	30	
Teknikere/spesialutdannede	33	
Kontorpersonale	23	
Personale i servise/ekspedisjon	24	
Bønder	27	
Håndverkere	28	
Ufaglærte	19	
Studenter	22	
Husmødre	25	
Inntekter (IKR)		
0 - 49 000	24	
50 000 - 99 000	23	
100 000 - 149 000	32	
150 000 - 199 000	28	
200 000 - 299 000	44	
300 000+	17	
Urbanisering		
Hovedstadsområdet	27	
Byer	24	
Bygder	23	

Når man sammenligner andelen kvinner som har blitt utsatt for vold i den danske og islandske undersøkelsen med hensyn til demografiske kjennetegn er resultatene stort sett like. De fleste undersøkelser viser at unge kvinner oftere enn de eldre er voldsoffer. Noe uventet viser den islandske undersøkelsen at sannsynligheten for at kvinner blir utsatt for vold er størst i aldersgruppen 35-44 år. I den danske undersøkelsen var sannsynligheten for å bli offer for vold like stor blant kvinner i denne aldersgruppen og de yngre kvinnene.

De eldste kvinner har et lengre liv bak seg og derfor er sannsynligheten for at de har opplevd de forskjellige former for vold noe større, når de blir spurt om hendelser som spenner over hele livet. Det kan også påpekes at folks erfaring av samme hendelser og definisjoner varierer, spesielt når forskjellige aldersgrupper sammenlignes. En endret holdning i samfunnet preger folks innstilling og de yngre tilegner seg fortere nye synspunkter. Økt debatt om vold i familier og voldtekt har til en viss grad forandret synet på slike lovbrudd. Diskusjonen er åpnere og yngre mennesker betrakter vold i hjemmet og voldtekt eventuelt i mindre grad som et tabu.

Kvinner som er fraskilte har signifikant oftere blitt utsatt for vold enn andre kvinner. Forskjellige årsaker kan ligge til grunne for at fraskilte kvinner blir hyppigere utsatt for vold enn andre kvinner. De kvinner som er blitt utsatt for vold i ekteskapet og har opphevet ekteskapet på grunn av dette er naturligvis fraskilte. Vold kan derfor være grunnen til skilsmisse og ha avsluttet samlivet i flere tilfeller enn hittil antatt. Det kan også påpekes at Christensen og Koch-Nielsens (1992) undersøkelse viser at kvinner forteller at de ble ofte utsatt for vold når de ønsket skilsmisse.

Utdannelse har derimot ingen større betydning for sannsynligheten for å bli offer for vold. Yrke og inntekter ser også ut til å ha liten betydning for om kvinner rapporterer at de er blitt utsatt for vold. Dog rapporterer kvinnelige spesialister og spesialutdannede kvinner litt oftere at de er blitt utsatt for vold. Andelen kvinner som har blitt voldtatt er også størst blant kvinner som arbeider som spesialutdannet arbeidskraft. Disse grupper behøver ikke å være i større fare for å bli utsatt for vold eller voldtekt. Det er mer sannsynlig at deres svar preges av en ny holdning til vold mot kvinner og at deres utdanning fører til, at de lettere enn andre forteller om sine opplevelser som voldsofrer.

Vold mot kvinner er forholdsvis hyppigere i hovedstadsområdet enn i øvrige landsdeler.

Av tabell 2 fremgår det at 14% av islandske kvinner har en eller flere ganger blitt mishandlet av deres ektemenn.

Tabell 2. Andel kvinner som er blitt utsatt for hustrumishandling

	Island (1996)	Danmark (1991)	USA (1975-95)
Andel kvinner som er blitt utsatt for vold minst én gang i livet; - fra nuv./tidl. ektefelle/samboer	14%	9%	8 - 22%
Andel kvinner som har blitt utsatt for vold i det siste år; -fra nuv./tidl. ektefelle/samboer	1%	0%	8 - 17%

Denne andelen er noe høyere enn fremgikk av den danske undersøkelsen. I Wilt og Olsons (1996) litteraturstudie av omfanget av hustrumishandling i USA kan man se at omfanget varierer fra 9 til 22% i de forskjellige undersøkelser. Forskjellen imellom de amerikanske studier er naturlig, ingen av dem er landsomfattende og deres metoder varierer.

Samme bilde tegner seg når hustrumishandlingen begrenses til de siste 12 måneder før undersøkelsen. Ingen av de danske kvinnene rapportere voldsepisoder fra det siste året og kun 1% av de islandske kvinner gjorde det mens de amerikanske tall varierer etter undersøkelse fra 8-17%.

Den gruppe islandske kvinner som er blitt mishandlet av nuværende eller tidligere ektefelle var i de færreste tilfelle blitt utsatt for vold av andre. Det betyr med andre ord at det ikke er de samme kvinner som blir utsatt for vold fra fremmede og fra ektemenn. Meget få kvinner er blitt utsatt for vold fra både nuværende og tidligere ektefelle. Disse resultater viser at de færreste kvinner som har levet sammen med menn som utøvde vold mot dem flyttet sammen med en mann som også utøver vold.

Årsaker

Fra det tidspunkt i begynnelsen av søttitallet, når man først påpekte hustruvold som et samfunnsproblem (Pizzey, 1974) er mange hypoteser blitt fremsatt om årsakene til vold i hjemmet. Her berettes kort om fire hovedforklaringer på vold mot ektefelle. Den første forklaring går ut på at vold i barndommen øker tilbøyeligheten til vold som voksen. Den andre forklaring legger vekt på forbindelsen mellom alkohol og vold. Såvel barndoms erfaring som de farmakologiske virkninger av alkohol er faktorer som individet kun i liten grad behersker. Ifølge disse forklaringer er den som utøver volden et offer i like stor grad som den som utsettes for volden. Den tredje forklaringen består av teorier som forklarer vold som maktkamp mellom folk. I henhold til maktkampsteoriene er maktanvendelsen et ledd i å oppnå et bestemt mål, nemlig dominans i forholdet mellom mann og kvinne. Den fjerde forklaring går ut på, at vold er en følge av fattigdom, arbeidsløshet og stress.

I denne undersøkelsen fikk de kvinner som var blitt ofre for grov vold fra nuværende eller tidligere ektefelle/samboer spørsmål om hva de mente var årsakene til volden. Mer enn én grunn til volden kunne nevnes. Det bør bemerkes at det ble spurt om ofrenes forklaringer på volden men ikke voldsutøvernes forklaringer. De kan være helt andre. Resultatene kan ses i tabell 3.

Tabell 3. De kvinnelige ofres forklaringer på årsaker til volden

Alkoholbruk	71%
Sjalousi	63%
Skilsmisse eller ønsket om skilsmisse	30%
Uenighet om økonomien	26%
Uenighet om barna	8%
Alvorlig sykdom	7%
Arbeidsløshet	6%
Graviditet	5%

Tabellen viser at kvinnene oftest nevner alkoholbruk som årsak til vold. I Norden har beruselse og vold lenger vært knyttet tett sammen i folks bevissthet. Mange undersøkelser har vist sammenheng mellom beruselse og vold. Beruselsen øker faren for at folk både utøver vold og blir ofre for vold. Som eksempel kan nevnes en islandsk undersøkelse av voldtekt som viste at 78% av voldtektsofrene og 87% av de mistenkte hadde drukket alkohol før de begikk lovbruddet (Hildigunnur Ólafsdóttir, 1989).

Amerikanske undersøkelser av vold mot kvinner viser at fra 30% til 70% av ofrene beretter om ektemennenes alkoholproblemer (Leonard og Blane, 1992). Norske undersøkelser viser at en slik sammenheng har forekommet i mellom 13% og 50% av tilfellene (Jonassen, 1989). Variasjonen i tallene kan tyde på at det ikke er det samme man undersøker i de forskjellige undersøkelser. Derfor er det ikke mulig å si hvor sterk sammenhengen mellom alkoholbruk og vold i hjemmet er. I de fleste undersøkelsene fremgår det ikke om volden er knyttet til et langvarig alkoholmisbruk eller om det dreier seg om en enkelt episode som følge av en sterk beruselse.

Det kan være riktig å trekke frem at alkoholmisbruk er et anerkjent problem i det islandske samfunn og når man leter etter en årsaksfaktor er det lett å trekke fram alkoholen som syndebukk. Det kan være like aktuelt for voldsmann som det er for offer å forklare volden med alkoholbruk. Derfor er det fare for at forbindelsen mellom alkohol og vold overdrives. Et slikt syn kan hindre at oppmerksomheten rettes mot andre viktige forklaringsvariabler når vold skal forklares.

Andre alminnelige årsaker for vold som kvinnene nevnte var sjalusi og skilsmisse eller ønske om skilsmisse. Resultater fra den islandske undersøkelsen bekrefter hypotesene om alkohol som en årsaksfaktor og om maktteorien. Undersøkelsen kan ikke gi svar på om volden flyttes fra den ene generasjon til den anden. Vold som virkning av fattigdom, arbeidsløshet eller stress blir ikke bekreftet som årsaksfaktorer i denne undersøkelse.

I den danske undersøkelsen er det alkohol, sjalusi, uenighet om penger og kvinnens rett til selvstendighet som oftest ble nevnt som årsak til volden (Christensen og Koch-Nielsen, 1992). Resultatene fra den islandske og den danske undersøkelsen er derfor høgst sammenlignbare på dette punkt.

Konsekvenser

Foreliggende undersøkelser tyder på at vold i hjemmet kommer til uttrykk på mange forskjellige måter. Det kan være fysisk vold som pryl, spark og skubb. Mange av ofrene er blitt trukket i håret, knepet, stukket, og forsøkt kvalt. De fysiske følger av volden kan dekke fra blåmerker og opp til livsfarlige skader (Statistics Canada, 1993; Christensen og Koch-Nielsen, 1992). En del undersøkelser tyder på at jo lenger kvinner bor sammen med en voldsutøvende mann jo mer sannsynlig er det at de pådrar seg alvorlige skader. Volden utvikler seg sedvanlig på den måte at den blir hyppigere og mer alvorlig og i noen tilfeller slutter den ikke før ved den enes død. Opplysninger fra Australia og Canada tyder på at en stor del av drap av kvinner er begått av et familiemedlem. En islandsk undersøkelse av drap fra 1920 til 1992 viser antallet av kvinner og menn som har drept deres daværende eller forhenværende ektefelle eller forlovede. Ut fra 49 aktsomme drap begått av menn var 10 av ofrene gjerningsmannens daværende eller forhenværende hustru eller forlovede. I de fem tilfelle hvor gjerningsmennene var kvinner var ofrene ektemann, forhenværende ektemann, samboer, forhenværende samboer og forlovede (Guðjón Ólafur Jónsson, 1992).

Kvinner som har levet med vold i hjemmet klager hyppigere over angst, depresjon og fysisk ubehag enn kvinner i alminnelighet. Risikoen for misbruk av alkohol og narkotika er større blant kvinner som lever ved vold og det er større sjanser for at de forsøker selvmord. Tall fra USA viser, at selvmordsforsøk er tolv ganger hyppigere blant kvinner, som utsettes for vold i hjemmet enn andre (Andrews, 1990; Samtök um Kvennaathvarf, 1991, og United Nations Office at Vienna, 1989).

Mange nyere undersøkelser av kvinner som utsettes for vold av deres ektemenn viser at mange kvinner er så medtatte at de får diagnosen post-traumatisk stressreaksjon (Post-Traumatic Stress Disorder (PTSD) jfr. ICD 10, the International Classification of Diseases and Related Health Problems). Denne diagnose ble i begynnelsen benyttet til å diagnostisere de symptomer som stammet fra det press, som soldaters psykiske helbred ble utsatt for ved deres deltakelse i krigsaktiviteter. Andre grupper, som viste tilsvarende symptomer var krigsfanger og gisler. Senere gikk man i gang med å diagnostisere stress reaksjoner som følge av psykisk sjokk hos personer som var kommet i livsfare på grunn av naturkatastrofer. Undersøkelser av kvinner som er blitt utsatt for vold av deres ektemenn har vist at kvinnene ofte får tilsvarende symptomer som personer som har vært i livsfare. De viktigste symptomer på en post-traumatisk stress reaksjon er:

- at erfaringen gjenoppleves i tanker eller drømmer
- psykisk, evt. lakuner amnesi eller følelsesløshet, som fører til isolasjon fra andre mennesker eller nedsatt evne til å oppleve lykke, nærhet til et annet menneske eller kjønnsdrift
- overdreven årvåkenhet, konsentrasjonsvanskeligheter og søvnforstyrrelser
- skyldfølelse.

Alle disse symptomer er velkjente fra undersøkelser av kvinner som har vært utsatt for vold i deres hjem. Walker (1984) klassifiserer symptomene hos disse voldsofre bland kvinner som en undergruppe til post-traumatisk stress reaksjon.

Noen av spørsmålene i undersøkelsen gjaldt de viktigste psykiske følger av den vold der er blitt utøvet av ektefellen. I lys av hvor omfattende følgene av fysisk vold kan være, var det muligheter for å svare positivt på flere enn et punkt. Et svar utelukket derfor ikke et annet.

Det bør bemerkes at tiden fra voldshandlingen er av forskjellig lengde. Svarene som presenteres i tabell 4 kan derfor både henvise til kortvarige og langvarige virkninger.

Tabell 4. Virkninger av volden på de kvinnelige voldsofre

Økt forsiktighet	85%
Angstfølelse	40%
Har svært ved å knytte følelsesmessige bånd til andre	40%
Er sint	38%
Har mindre selvtillit	33%
Har søvnproblemer	31%
Er urolig for barna	29%
Er deprimert	28%
Skammer seg	28%
Er redd	26%
Har skyldfølelse	25%

Av tabellen fremgår at den mest alminnelige reaksjon var mistenksomhet overfor andre, men hele 85% av kvinnene fortalte at de var mer forsiktige etter denne erfaring. Omtrent 40% av kvinnene sa at de fikk angstanfall og at de hadde problemer med følelsesmessig tilknytning til andre. Disse resultater stemmer overens med tidligere undersøkelser som har vist, at kvinner der er blitt utsatt for vold, stort sett er mer nervøse og pleier å ha det dårligere enn andre kvinner (United Nations Office at Vienna, 1989). I tillegg fortalte ca. 38% av kvinnene at de var sinte. Av voldsofrene sa 33% at deres selvtillit var blitt mindre, 28% skammet seg over det som var skjedd og 25% fortalte at de hadde skyldfølelse. Knapp en tredjedel av kvinnene fortalte at de sov dårlig, og nesten like så mange fortalte at de hadde vært urolige for barna sine. Resultatene viser tydelig at følgene av vold er mangesidige og vanligvis føler kvinnene mange typer av psykisk ubehag.

For å kaste lys over det hvordan kvinnene forsøkte å hankses med sin erfaring av vold ble det spurt om de i den anledning hadde brukt alkohol, narkotika eller medikamenter. Resultatene er presentert i tabell 5.

Tabell 5. Andelen kvinnelige voldsofre som har brukt alkohol, narkotika eller medikamenter for å kjempe med sine erfaringer

	En gang	Flere ganger
Alkohol	8%	14%
Narkotika	0%	3%
Medikamenter	4%	16%

Ialt hadde knapp 23% av kvinnene brukt alkohol for å komme seg etter volden og nesten 20% hadde brukt medikamenter i samme øyemed. Man skulle bemerke at størstedelen av de kvinner som brukte noen av delene hadde gjort det mere enn én gang. Omtrent 14% av kvinnene fortalte at de hadde brukt alkohol mer enn én gang først og fremst for å gjøre det lettere å bekjempe virkningene av volden, og ca. 9% fortalte at de hadde gjort det én gang. Omtrent 3% av kvinnene fortalte at de hadde brukt narkotika i samme øyemed og lang de fleste av dem hadde gjort det mer enn én gang. Det er meget interessant at kvinnene bruker alkohol like ofte som medikamenter.

Medikamentene brukes formodentlig etter ordinasjon fra lege, mens alkoholbruken antyder at noen av kvinnene ikke har fått hjelp utenfra. Ved å ty til alkohol forsøker de å bekjempe problemene på egen hånd. Denne form for selvhjelp tyder på isolasjon som kunne vært forårsaket av skam og skyld som er, som tidligere sagt velkjente konsekvenser av vold. Fortsatt bruk av alkohol for å lege alvorlige psykiske symptomer kan rimeligvis ikke løse problemet, det kan snarere forventes å bli større. Disse kvinner risikerer at denne form for alkoholbruk utvikler seg til misbruk.

Det er tale om en stor overlappning av de grupper som bruker alkohol, medikamenter eller narkotika. Omtrent tredjedelen av de kvinner som har brukt noen av delene har brukt dem alle. Det dreier seg derfor her om en bestemt gruppe kvinner, som tilhører en risikogruppe med hensyn til et fortsatt blandet misbruk av rusmidler.

Uformell og formell støtte

Det er viktig å vite om kvinner som er ofre for vold søker støtte, i hvilken grad og hvor. Slike opplysninger kan gi pekepinn om hvordan kvinnene kan hjelpes. I undersøkelsen ble de kvinner som hadde blitt ofre for vold derfor spurt om de hadde søkt hjelp. De første undersøkelsene som ble laget om vold mot kvinner viste at mange kvinner hadde forsøkt å skjule volden. De betraktet den som en skam og søkte derfor hverken hjelp hos familie, venner eller det offentlige hjelpeapparat. Denne fortregning bidro til å øke kvinnes isolasjon og forhindret at de kunne komme seg vekk fra volden.

I undersøkelsen ble ikke bare spurt om de hadde søkt hjelp, men også om de var fornøyde med den støtte de hadde fått. Videre ble det undersøkt hvorfor de som ikke hadde søkt hjelp ikke hadde gjort det. Resultatene fremgår av tabell 6.

Tabell 6. Andel kvinnelige ofre som har søkt hjelp og deres tilfredshet med hjelpen

	Har søkt hjelp	Tilfreds med hjelpen
Egen familie	71	68
Egne venner	64	81
Mannens familie	32	58
Politi	29	53
Psykolog	27	73
Lege	26	69
Psykiater	21	75
Prest	21	57
Legevakt	17	7
Krisesenter	14	81
Jurist	14	50
Mannens venner	13	67
Sosialkontor	5	50
Kvinnerådgivning	4	100

Vanligst er at kvinner søker hjelp hos sine nærmeste, familie og venner. I de fleste tilfelle søkte kvinnene hjelp hos sin egen familie eller 71%. Litt færre kvinner søkte hjelp hos sine venner, 64%. Til tross for at størstedelen av kvinnene er tilfreds med familiens støtte og især med vennenes hjelp er der tale om knapt en tredjedel av kvinnene som ikke er fornøyde med den støtte de har fått. Langt færre kvinner søkte hjelp hos den voldelige ektemanns familie, kun en tredjedel. I den gruppen var det færre kvinner som var tilfreds med svigerfamiliens hjelp enn støtten hos sin egen familie.

Knapp 29% søkte hjelp hos politiet og litt over halvparten av dem var tilfreds med den hjelp.

Gott en fjerdedel av kvinnene søkte hjelp hos en psykolog eller sin lege. Litt færre kvinner gikk til en psykiater og et tilsvarende antall søkte hjelp hos en prest. Omtrent 75% var tilfreds med den service de fikk hos folk i helsesektoren og litt færre, nemlig 57%, var tilfreds med prestens støtte.

I alt 17% av kvinnene hadde vært på legevakten på grunn av fysiske skader. Denne gruppe dekker trolig de kvinner som er blitt utsatt for de alvorligste skader. Knapp 79% av disse kvinnene var tilfreds med legevaktens tjenester.

Av de kvinner som er blitt ofre for vold er det 14% som har søkt hjelp hos Krisesentret i Reykjavík men det er det eneste i Island og dekker hele landet. Det bekrefter den påstand at kun en mindre del av de kvinner som blir ofre for vold søker hjelp hos Krisesentret. Dette er allikevel et påfallende høgt tall sammenlignet med en undersøkelse fra USA som viste at kun 2% av kvinnene i undersøkelsen hadde henvendt seg til et krisesenter (Straus og Gelles, 1990). Det bør dog bemerkes at her er ikke blitt tatt stilling til hvor alvorlig volden er eller dens hyppighet. Sannsynligheten sier at kvinner som ofte har blitt utsatt for alvorlig vold i større grad søker hjelp hos Krisesentret enn de som har opplevet det én gang.

Andre muligheter som juridisk hjelp, kvinnerådgivning og sosialkontor er lite brukt.

Undersøkelsens resultater viser at kvinner som utsettes for vold søker hjelp hos mange forskjellige parter. Det var kun 12 kvinner som ikke hadde søkt hjelp noen steder. Årsakene sa de var at de ikke ville slutte forholdet eller at de ikke hadde bruk for hjelp. Meget få av dem nevnte at de ikke viste hvor de skulle henvende seg for å få hjelp eller at de trodde de ikke kunne få noen hjelp.

Som fremgått av det foregående viser undersøkelsen at kvinner som utsettes for vold søker hjelp og støtte såvel hos det uformelle som det formelle hjelpeapparat i samfunnet. Dette er naturlig siden de ikke alle har bruk for den samme type hjelp. Vilhjálmsón (1990,1993) har inndelt sosial støtte i fire kategorier: Psykisk støtte, rådgivning, praktisk hjelp og materiell assistanse. Selv om det må betraktes som sannsynlig at den psykiske støtten søkes blant familie og venner kan den også finnes blant fagfolk. For et voldsoffer, især når volden utøves av ektemenn eller samboer mot deres koner, er anerkjennelse av volden vanligvis meget viktig. Profesjonelle er minst like tilbøyelige som venner og familie til å betrakte vold i familier som et lovbrudd og et sosialt problem og vise forståelse for situasjonen. Men man kan heller ikke se bort fra at det i kvinnenes familier ofte finnes praktisk hjelp og materiell støtte. Noen ganger kommer den slags støtte i tillegg til den offentlige støtten. I andre tilfeller ønsker voldsofre ikke å vende seg til egen familie men velger en upersonlig kontakt når de søker hjelp.

Stort sett er kvinnene fornøyd med den hjelp de får. Både den uformelle og formelle støtte ser således ut til å hjelpe mange kvinner som utsettes for vold av deres ektefeller. Kvinnene var minst tilfredse med hjelp fra politi, jurister og sosialkontor.

Undersøkelsen bekrefter at mange i samfunnet, både privatpersoner og institusjoner, beskjeftiger seg med vold i familier. Derfor kan man neppe tale om hustrumishandling som et skjult problem. På grunn av den store rolle som familienes og vennenes uformelle støttesystem spiller for de kvinner som er blitt utsatt for hustruvold er det viktig at allmennheten er gott opplyst om omfang og karakteren av slik vold. Familienes og vennenes første reaksjon kan ha en stor innflytelse på utviklingen. Sosial kontroll kan hindre at volden gjentas og allmennhetens forståelse av vold i hjemmet som et spesielt problem er derfor av den største betydning for voldens utvikling i forsettelsen.

Avslutning

Som det ble påpekt innledningsvis er denne undersøkelsen et oppdragsprosjekt og ideen bak den er at resultatene anvendes som grunnlag for utbygging av hjelpetiltak og basis for kriminalitetsforebyggende arbeid. Et av hovedfunnene i den voldsundersøkelse som her er blitt presentert, er at hustruvold finnes i alle samfunnsgrupper. Det er godt mulig at volden er mer

utbredt i noen grupper enn andre f. eks. i bestemte familier men denne undersøkelsen innfanger ikke slike kulturelle variasjoner. Samfunnet som helhet er derfor hovedmålgruppen når der settes inn preventiv virksomhet og informasjon. Ikke bare fordi vi kan vente å finne voldelige ektemenn og kvinnelig ofre i alle samfunnsgrupper, men også fordi de kvinner som er blitt utsatt for hustruvold først og fremst søker råd og støtte hos sine nærmeste. Selv om det islandske samfunn karakteriseres som et velferdssamfunn, har det ikke nådd samme velferdsnivå som man har i de andre nordiske land. Storfamilien tar seg fortsatt av oppgaver som i andre land er blitt delegert til offentlige instanser. Det er blitt argumentert for at de islandske families styrke har ført til at velferdsstaten ikke er like utviklet i Island som ellers i Norden (Júlíusdóttir, 1993).

Denne undersøkelsen viser at voldsramte kvinner benytter seg av støttetilbud og derfor er det logisk å argumentere for utbygging av slike tiltak. Maktkampteorien får støtte i undersøkelsen slik at en generell politikk som fører til at kvinners posisjon styrkes er en farbar vei. Sosial støtte og hjelpetilbud har hatt større plass enn strafferettslige tiltak som et middel for å motarbeide hustruvold i Island. Dette er muligens i ferd med å forandres. En slik forandring ser ut til å være en refleksjon av verdier og bygger ikke på forskningsresultater. Mer kunnskap om det kompliserte problem som hustrumishandling er, kan muligens bli et middel mot vold i nære forhold som ekteskap og samboerforhold.

Fotnote

- 1 Komitéen bestod av Símon Sigvaldason, formann, Áshildur Bragadóttir, Guðrún Ágústsdóttir, Helgi Gunnlaugsson, Hildigunnur Ólafsdóttir, Ingólfur V. Gíslason, Karl Steinar Valsson og Pálína Ásgeirsdóttir. Thórdís Sigurðardóttir var vitenskapelig sekretær.

Referenser

- Andrews, Arlene (1990). Crisis and Recovery Services for Family Violence Survivors. I Roberts, Albert R. (red.): *Helping Crime Victims; Research, Policy and Practice*. Newbury Park: Saga Publications.
- Christensen, Else og Koch-Nielsen, Inger (1992). *Vold ude og hjemme: En undersøgelse af fysisk vold mod kvinder og mænd*. København; Social Forsknings Institutet.
- Jonassen, Wenche (1989). *Kvinner hjelper kvinner. En evaluering av krisesentrene*. NIBR-rapport. Oslo.
- Jónsson, Guðjón Ólafur (1992). *Manndráp: Verknáður, brotamenn og brotaþolar* [Drap: Handling, lovbrøyttere og ofre]. Óútgefin B.A. ritgerð. Háskóli Íslands, Lagadeild.
- Júlíusdóttir, Sigrún (1993). *Den kapabla familjen i det isländska samhället*. Göteborg & Reykjavík: Göteborgs Universitet. Institutionen för socialt arbete.
- Leonard, Kenneth E. og Blane, Howard T. (1992). Alcohol and marital aggression in a national sample of young men. *Journal of Interpersonal Violence*, 7, (1).
- Ólafsdóttir, Hildigunnur (1989). Nauðgunarmál. Um afbrotið nauðgun, kærða, konur og málsmeðferð [Voldtektssaker. Om lovbruddet voldtekt, anmeldte, kvinner og saksbehandling]. I *Skýrsla nauðgunarmálanefndar*. Reykjavík: Dómsmálaráðuneytið.
- Ólafsdóttir, Hildigunnur, Júlíusdóttir, Sigrún og Benediktsdóttir, Thorgerður (1982). Ofbeldi í íslenskum fjölskyldum [Vold i islandske familier]. *Gedvernd*, 17, 7-31.
- Pizzey, Erin (1974). *Scream quietly or the neighbours will hear*. London: Penguin Book Limited.
- Samtök um kvænnaathvarf (1991). *Ofbeldi gegn eiginkonum: hvað - hvernig - hvers vegna* [Hustrumishandling: hva, hvordan, hvorfor?]. Reykjavík: Samtök um kvænnaathvarf.
- Straus, Murray A. og Gelles, R.J. (1990). *Physical Violence in American Families*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- United Nations Office at Vienna, Centre for Social Development and Humanitarian Affairs (1989). *Violence Against Women in the Family*. New York: United Nations.
- Vilhjálmsson, Rúnar (1990). Um rannsóknir á eðli og þýðingu samhjálpar [Om undersøkelser av karakteren og betydningen av sosial støtte]. *Íslensk félagsrit*, 1, 7-32.
- Vilhjálmsson, Rúnar (1993). Eðli samhjálpar [Den sosiale støttes karakter]. *Tímarit Háskóla Íslands* 6, 5-12.
- Walker, Leonore (1984). *The battered woman syndrome*. New York: Harper and Row.

Antu Sorainen
ASORAINEN@helsinki.fi
Christina Institutet
Helsingfors universitet
Finland

**Two-ways or hermaphrodics?
Attitudes towards women's and men's same-sex sexuality and
fornication among Finnish villagers in the 1950's.**

Penalty - or punishment - presents the image of what it is to be 'normal' or what the standard subjectivity should be in a given society. The picture of a woman held by the western criminal law has been based on the notion of a subject with a free will, with total responsibility for her acts, with rationality, and with self control. This picture bounces back from the western image of an ideal man. Feminist criminologists, most influentially Carol Smart, already in 1976, and recently Ngaire Naffine (1997), have strongly criticized criminology for the mistake of leaving the male bias of criminal law unquestioned.

Ngaire Naffine, in her new book "Feminism & Criminology" (1997), says that traditionally "criminology [is] the study of criminals who happened mainly to be men and so the male criminal [is] what is studied, though not as a man or masculine being, but as a criminal" (18). "Put another way, criminology is a disciplinary study of men and by men, but one which has been cast as a study which is not especially interested in men as men, how they differ from women..." (8-9). Similar male bias is still to be seen in lesbian and gay studies, as well as in queer studies too. Even though feminist and lesbian studies have in the past two decades grown stronger, the stressing differences between men's and women's histories and live conditions still mostly remains a women's duty.

In my ongoing Ph.D. dissertation research on women's same-sex fornication trials in Eastern Finland, in the 1950s, I have focused on analyzing those meanings which were performed and produced in the trials and thus connected to women as sexual criminals. During my study I have noticed that the pioneering research done in the field of same-sex sexuality in Finland has been theoretically impressive and methodologically innovative. For example, Finnish historian and criminologist Jan Löfström has used in his Ph.D. dissertation thesis (1994) a survey which he carried for the Archives of the Finnish Folklore Society in 1993. The survey contains two hundred and thirty one pages written memories of ninety-six people around Finland. The informants were asked to write about their first memories about the words "homosexual" and "lesbian," about homosexual conduct, about local beliefs of the reasons for homosexuality, about cross-dressing persons and about attitudes towards people of the same sex living in the same household. The amount of women in the survey was two-third of all informants. Eighty per cent of the informants who answered the questions were born before the year 1930, which means that they were pensionated at the time the survey was organized. It also means that they were already grown up or at least young adults in the 1950s. Eighteen percent of the informants answered the questions, and their attitudes towards the questions varied widely. (See Löfström 1996a, 6, note 15.)

According to my reading of the archive materials, Jan Löfström has partly passed women's stories with minor noticing - even though he is concerned especially with the gender question. This distinguishes him from most of his anglo-american male colleagues. My aim, in this article, is not to criticize Löfström for his research in general, but to stress some interesting points about women's stories. Elsewhere, a Finnish social scientist Tuula Juvonen has started a discussion on Löfström's theory on Finnish agrarian gender model. According to Löfström, "between the turn of the century and 1960's there was a shift in the strategy of the discursive legitimation of gender relations in Finnish discourses" (1995, 39). Women and men were not understood as different and equal, as nowadays, but as alike and unequal. Juvonen has, however, criticized Löfström for his "obscure use of 'sex' and 'gender' in his reading of Folklore sources" (Juvonen 1995, 28).

Löfström has noticed (1996a, 2-3) that in the pre-industrial agrarian Finnish folklore¹ there exists a silence about homosexual behaviour. According to Löfström, the silence was due to tolerate attitudes towards homosexuality. The sexes were not yet differentiated, which means that women and men were not distinguished in the similar way as they became polarized in more bourgeoisie and middle-class societies. For example, women's sexual drive and hence the women's sexual subjectivity was recognized equal when compared to men's sexuality. Sexuality was not yet gendered, women's drive was not marked only passive and men's drive was not held only active. So it follows, that controversies in gender behaviour were allowed in pre-industrial agrarian culture, but there was no need for suspicions about homosexuality in cases of gender ambiguity (Löfström 1996a, 12). Here Löfström heavily follows the reasoning of Thomas Laqueur, according to whom female sex was in European culture seen as a variation of male sex, not as an opposite to it, until the end of the 18th century. According to Löfström, this was still quite true in Finland until the post-war years. Homosexual behaviour was first of all a matter of laughter among rural people. Homosexuals were not taken very seriously or treated hatredly, even though they were sometimes targets of moralism (Löfström 1996b, 19).

However, as I see it, attitudes to women's and men's same-sex sexuality have varied in agrarian Finland, in general women's mutual sexuality has been more silenced. For example, the backgrounds and reasons for convictions for women's same-sex acts in the 1950s differ from those of men's sentences. Löfström has noticed (1996a, 12-13) that from the 1950's onwards the concept of homosexuality became more known in Finland. However, sexual acts between women or between men are shaped by different conditions of visibility and different strategies of resistance and these differences are marked with gender. In his otherwise brilliant and ice-breaking study Löfström has left unnoticed many of the stories that are told about women's same-sex behaviour. It has been known both by men and women, but interpreted and told very differently, depending on the informants sex, village, status in the village, education and religious attitudes.

Löfström is, according to my reading, too optimistic in his conclusions about the attitudes among the pre-industrial agrarian villagers towards same-sex conduct. Even though it is true that many voices seem to represent very wide tolerance in the villages towards homosexuality, other stories bring us back to the reality of religious moralism and of intolerance in attitudes and in practices (e.g. criminalization of same-sex fornication and especially the trials). The most religious people performed very harsh attitudes towards the same-sex sexuality; some of the informants of the survey on homosexuality in 1993 even refused to answer the questions, because they still considered the issue too "filthy."

In the survey, there is a considerable variation between men's stories of women's same-sex acts and women's stories of women. Men seem to stress the sexual part of the conduct, they also tell jokes about two women using artificial penis. Women's stories tell more about the attitudes which the villagers had towards the women. It also seems that men remember more stories about women than women do. It also seems that men had more knowledge about the criminalization of same-sex acts, and they also knew some stories about the trials. Among women, there are some persons who mentioned the criminalization, but it seems that it was mostly unimportant or even unknown for them.

As for the reasons for homosexuality, the most common reason suggested is some kind of "hermaphroditism." It was thought that those persons who were sexually interested in their own sex or were performing the outlook and behaviour of the other sex, somehow had both "things," as the villagers said. So it was held as a some kind of innate, born condition. The words used of those persons were "two-ways," "hermaphroditic", "sodomitic" (from the bible), "man-lover" (of a man) and "woman-lover" (of a woman). Words referring to criminality were not used. Jan Löfström and Tuula Juvonen have found different meanings for the general use of hermaphroditism as an explanation for gender-confusion in rural Finnish culture. Löfström has argued that the use of hermaphroditism marks doubts about the sex of the person because of the deviant gender behaviour (Löfström 1995, 31-32). Juvonen argues, however, that hermaphroditism was more a rhetorical means to explain the behaviour which broke the tight gender-cosmology. Hermaphroditism did not refer to sex or sexuality (Juvonen 1995, 23).

In the Finnish villages such people were known who were concerned as representatives of the third or the "opposite" sex in their daily life. Those persons were tolerated in most cases, for different reasons, and their habitus was not necessarily connected to their sexual orientation. "The village had to take care of their own deviants," as one of the informants in the survey put it. Persons who fell in the categories concerning third or even fourth sex are known in many native cultures around the world. Sometimes these persons are fully accepted, even institutionalized, but sometimes also ridiculed. Anthropologists have theorized such variant sex categories ranging from functional explanations to queer-spirited analyzes (Sorainen 1996). Problems arise, however, when western concepts of "woman" or "man" are introduced in the theories. Löfström has tried to analyze the meaning of woman or man in the Finnish rural culture in its own terms, but the Laqueurian analyze might be a little too tight to apply for rural Finland (Juvonen 1995, 28).

Even though villagers had the model of biological reasoning for homosexual conduct, in the 1993 survey there are sad stories of intolerance, quite the contrary to Löfström's conclusions. For example, one informant tells a story about a boy who hung himself after the local authorities wanted to get him in the jail or in the mental hospital because of his interest in other boys. Another story presents two women who were living together, but were forced to move to a city because of the social control in their village. Several informants told about men who were kicked out of their jobs after they were revealed as homosexuals in public. These stories are not mentioned in Löfström's texts. I still basically agree with Löfström, as he wants to conclude that the criminalization was due to a bourgeoisie thinking and the trials were mostly accidental and not due to any kind of witch-hunt in the villages.

I want to stress, to clear the picture, that the tolerance was local, and even locally controversial. In those villages where there were well-known homosexual persons, tolerance was either

greater or lesser, depending on the character of the person. On the other hand, in those vil-lages where there were no obvious homosexuals, the attitudes varied, mostly according the religious attitude of the informant. In both cases there were polymorphical voices, crossing each other. The only clear conclusion based on the 1993 survey, as it seems to me, is, that there was no negative attitude towards same-sex behaviour based on criminalization. On the contrary, it seems that very few people were aware or interested of the law at this point. They handled those persons who were sexually interested in the same sex according to their own reasoning, which in many cases was quite different from that of the subject-idea behind the criminal law.

Generally, the sex of the investigator and the sex of the investigated should be taken in the consideration in the criminological or historical research. As Ngaire Naffine puts it, “the one [subject] is never free of the other [object], and — the [usually male] identity of the knower matters because it always informs what is known. There is no way of wrenching the subject or the author out of the field of knowledge or writing, and so we should always acknowledge the effects of our identity on what we think and write” (1997, 12). Even though Jan Löfström’s analysis of rural Finnish culture and it’s gender model is very interesting, I think that in the 1993 survey there are interesting stories about women which still should be analyzed more thoroughly in order to understand the attitudes towards women’s sexuality, which prevailed in those rural villages in the 1950’s where women were courted for same-sex fornication.

Footnote

- 1 The term “pre-industrial agrarian Finnish culture” is Löfström’s term. I would prefer “rural Finnish cultures,” as I don’t think that there was one dominant and monolithic “pre”-something culture.

Bibliography

1. Archives:

Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Kansanrunousarkisto SKS/KRArk 1993: Homoseksuaalisuuskysely, ss. 85, 125. [Archives of the Finnish Folklore Society, Survey for Homosexuality].

2. Printed Sources:

Juvonen, Tuula (1995). Ruumiita, sukupuoliä ja hermafrodiitteja [Bodies, sexes, and hermaphrodics]. *Naistutkimus* 4, 14-28. .

Löfström, Jan (1994). *The Social Construction of Homosexuality in Finnish Society, from the Late Nineteenth Century to 1950’s*. A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy. Department of Sociology, University of Essex.

Löfström, Jan (1995). ‘Samanarvoiset mutta vastakkaiset?’ Sukupuolipolariteetin ajatuksen historiallisuudesta suomalaisessa kulttuurissa [‘Equal but polarized.’ On the history of gender polarity in the Finnish culture]. *Naistutkimus* 2, 27-39.

Löfström, Jan (1996a). Homoseksuaalisuus suomalaisessa suullisessa perinteessä ja muistitiedossa. [Homosexuality in the Finnish oral tradition and memorial heritage]. *Suomen Antropologi* 1, 2-14.

Löfström, Jan (1996b). Miehimys suomalaisessa kulttuurissa (“Miehimys” in the Finnish culture). *Hiidenkivi* 4, 16-21.

Naffine, Ngaire (1997). *Feminism and Criminology*. Polity Press: Cornwall.

Smart, Carol (1976). *Women, Crime and Criminology. A Feminist Critique*. London: Routledge & Kegan Paul.

Sorainen, Antu (1996). “Kyseenalaistettuja sukupuoliä ja seksuaalisuuksia. Queer- ja lesbotutkimuksen suhteita antropologiaan” [Questionalized genders and sexualities. Relations of queer and lesbian studies to anthropology]. *Suomen Antropologi* 4, 15-26.

Jukka-Pekka Takala
Jukka-Pekka.Takala@om.vn.fi
Rättspolitiska forskningsinstitutet
Helsingfors
Finland

Mediation and moral emotions: the mediators' views

Introduction

This paper describes the theoretical background and partial findings of a study on mediation or victim-offender reconciliation in Finland. One starting point for this research was an opinion letter in Helsingin Sanomat (the biggest Finnish daily) sent by Ahti Lehtikallio, a Finnish mediation activist. The letter was titled: "Emotions are vented in mediation". Lehtikallio wrote:

The traditional proceedings of our judicial system give no room for apology or forgiving. A "faceless" court determines a compensation to the victim and a punishment for the offender. It does not make hatred, fear and anxiety disappear (Lehtikallio 1993).

Mediation, he wrote, is different, since emotions and concerns are freely expressed, apologies are made and offenses are forgiven. He said that whenever he functions as a mediator he makes it a point that the parties shake hands and look into each others' eyes.

In contrast, there are many anecdotes about court trials that imply that emotions are dealt with in a clumsy and even counterproductive manner. For instance, in the routine script of the Finnish criminal trial, after evidence has been presented, the judge asks the defendant whether he or she "would still like to communicate anything (of essence)". Normally the defendant does not have anything to add. However, sometimes defendants begin to express deep regret, plea for moral forgiveness, and declare a resolve not ever to commit the type of crime again. Many judges, however, are known to prevent them from taking this line as something inappropriate for a court proceedings. It seems that a potentially valuable chance for the moral reintegration of the offender into society is thereby lost.

The goal of this study was to preliminary assess whether the mediation movement is up to its own challenge, i.e., is it plausible that, in mediation, moral emotions are dealt with in an adequate and constructive manner.¹ The goal is rather modest. The data consist of several interviews with mediators and other parties to mediation and the observation of a few mediation sessions (nine of them, dealing with eight separate issues). A more detailed report of the empirical data will be presented elsewhere. This paper describes the background of the study and reports mainly on the mediators' views on the role of emotions in mediation and, in conclusion, briefly discusses a few examples from the observed mediation sessions.

Mediation in Finland

Skipping the interesting question as to which extent modern mediation has just rediscovered ancient modes of popular conflict resolution, I will briefly describe the modern mediation movement in Finland.

Range. The first mediation experiment was started in 1983 in Vantaa near Helsinki. Today, all towns with a population over 20,000 and most over 10,000 offer mediation services. 75 per cent of Finns live in a municipality that has an agency for mediation. In 1995, mediation was initiated in 3,030 criminal cases that involved a total of 4,600 persons suspected of an offense. In the city of Vantaa, which has the longest history and relatively the most frequent use of mediation, approximately ten per cent of those offenses of vandalism and assault in which the probable perpetrator is known are brought to mediation (Kontula 1996; Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 1995).

Mediation and the criminal justice system. On the dimension of being part of the official criminal justice system versus being part of the community, the Finnish mediation lies in the middle.² It does not constitute a part of the criminal justice system but it has frequent relations with that system as far as referral of cases and their further processing is concerned. In most cases that come to mediation, the police have conducted a pre-trial investigation and it has been established to their satisfaction that the criminal law has been transgressed. Three quarters of the cases are referred to mediation either by the prosecutor (44%) or by the police (30%); the remainder of the cases are initiated by the offender (9%), social authorities (7%), the victim (5%) or other (6%) (Kontula forthcoming). There is no legislation on the organization of mediation in Finland.³ However, the criminal code has recently been revised so that it now mentions an agreement or settlement between the offender and the victim as possible grounds for waiving of charges by the prosecutor, or waiving of punishment by the court.

Volunteer mediators. The municipal social welfare authorities usually have a hand in coordinating the mediation services and providing them with some logistics, but the mediators are not considered public officials.⁴ The persons who function as mediators are unpaid volunteers who have taken a training course of approximately 30 hours in preparation for the task. The training includes some basics of criminal and tort law.

It is expected that an agreement reached in mediation will normally lead to a diversion from the criminal justice system — this is always the case when the offense in question is a complainant offense (i.e., charges can be pressed only with the consent of the victim) and almost routinely even in those cases where the public prosecutor decides whether to drop the case or to process it further. However, most cases that come to mediation also involve damages. In principle, the parties are free to agree whatever they want about compensating damages, be they medical bills or compensation for lost or damaged property. However, the mediators are expected to try to prevent them from reaching a settlement that would be starkly unfair to one party. They often gauge the proposed settlements using rules for compensating damages from traffic accidents.

The shadow of law. The mediators have no formal authority⁵, but their de facto position and their knowledge of the ways and means of the criminal justice system does give them some power to influence the content of the settlements. They can, for instance, say that this or that amount would or would not stand if the compensations were decided by the court. Or they can inform the participants of the legal option of non-prosecution available to the prosecutor and give their informed opinion on the course that the prosecutor might take. In a way, the probable outcome of a full-blown judicial procedure is a horizon against which both parties must assess their options. This applies not only to the defendant, who must take into account the probability of punishment and the likely amount of damages that the court would set. It applies also to the victim who must take into account the additional trouble of court pro-

ceedings, the risk of ending up appearing as someone who has rejected a fair proposal for settlement, the risk of being awarded even less in damages than what the defendant had offered during mediation, and so on. All this reasoning takes place against the backdrop of the existence of the criminal justice system. This shadow of law is not clearly visible all the time, but it seems a relevant point to take into account.

The notion of alternativeness. How does this relate to the ideas of mediation as being an alternative form of conflict resolution? Martti Grönfors for one thought that the Finnish mediation grew too close to the authorities. "It has been quite difficult to make some authorities understand the basic principles of mediation as a non-judgemental, non-moralizing citizen activity", he wrote (Grönfors 1989, 146). He deplored the fact that so few cases came to mediation other than from the authorities and that it was losing its idea as an alternative:

Now that the project is part of the social services which the city provides, it is no longer even considered an experiment in alternative justice, but a support service to the official justice system (Grönfors 1989, 146).

While I can see that this would be a good depiction of the situation from a certain point of view, I feel that most mediators would phrase it somewhat differently. They would not see the role of the social services as overriding the idea of an alternative to the official justice system. They might not be happy with the phrase 'support service to the official justice system', but they might accept the idea that mediation cannot disregard the limits set by the criminal law. They might also be happy with the idea that the settlements that come out of mediation should not violate the material norms that the criminal law is set up to protect. In short, they are happy to help in reducing red tape and bureaucratic humiliation, but they do not want to overturn norms concerning, say, theft, vandalism, or assault.

Confidentiality. While court proceedings are public, Finnish mediation is not. There can, in principle, be different levels in the publicity of any proceedings, from complete openness to complete confidentiality. For instance, some of the experiments in community conferences in New Zealand that otherwise share many ideas with Finnish mediation seem to be more public events (Braithwaite and Mugford 1994), as are similar experiments in Canberra, Australia (Powell 1997). In these procedures, besides the speaker and the parties of the alleged crime, there are other people present, such as 'community representatives' and support persons for the offenders. At least those in Canberra are confidential in that while the participants can publicly discuss the proceedings and its results, they must not disclose the identity of the offenders (Powell 1997). In Finland, there is a strong informal norm of confidentiality regarding mediation. Some of the mediators we approached when we wanted to observe mediation sessions were completely opposed to the idea, saying that it would jeopardize the whole idea of mediation. Others were satisfied that if the parties to the mediation would agree to the presence of an observer, they would not object. Anyway, the strong emphasis on confidentiality means that the public information there is on the types of settlements reached (and not reached) is somewhat scattered and anecdotal. Some cases are portrayed during the training of mediators and there are occasional descriptions in journals or magazines.

Moral emotions

This is an exploratory piece of research and no finalized definition of moral emotions, for instance, is suggested. The term *moral emotions*, for the purposes of this research, refers to emotions about moral issues as well as emotions with a moral content. It refers to, for

instance, anger, shame, vindictiveness, spite, and forgiveness. I have been inspired by the work of Edward Westermarck, who — following the tradition of Adam Smith and David Hume — saw as the defining characteristics of moral emotions their appearance of impartiality and disinterestedness. I think this is an important insight, although I do not peg my notion of moral emotion to his definition. The moral anger people feel is such that they think that everyone else in their position would feel the same rightful anger, it involves moral indignation.⁶ However, for the purposes of this research, I assume that we are dealing with moral emotions every time emotions seem to be held with regard to alleged breaches of the criminal law and other important social norms, requirements of fairness and such.

John Braithwaite is another author whose work has inspired this research. His theory of shaming and reintegration (Braithwaite 1989) also posits a sequence of moral emotions that are played out in conflicts, crimes included. He has tried to chart out — as the title of an article of his runs — Conditions of Successful Reintegration Ceremonies (Braithwaite and Mugford 1994). Braithwaite's idea involves the sequence of crime, shame and an attempt at reintegration. It is close to the sequence of offense, remorse and forgiveness in Westermarck's theory.

The basic idea of the importance of emotions in facilitating and regulating social life is further supported in many modern studies. For instance, Robert Frank's (1988) provocative theory claims that emotions are commitment devices that make people engage in social life and make them play credible roles. In a field closer to the present study, Tom Tyler (1990) has concluded that people comply with the law not so much because they fear punishment as because they feel that legal authorities are legitimate and that their actions are generally fair. The legal system cannot function "if it can influence people only by manipulating rewards and costs" (Tyler 1990, 22).

The idea of respecting the feelings of the disputing parties is not new. Tyler cites an Egyptian manual for judges from 2300-2150 bc:

*"If you are a man who leads
Listen calmly to the speech of one who pleads;
Don't stop him from purging his body
Of that which he planned to tell.
A man in distress wants to pour out his heart
More than that his case be won.
About him who stops a plea
One asks "Why does he reject it?"
Not all one pleads for can be granted,
But a good hearing soothes the heart"
(Tyler 1990, 148, citing Mashaw 1981).*

Fragments of a similar attitude can be found, for instance, in the 16th Century advice for the judges in the Kingdom of Sweden that are printed in every Finnish law book:

The judge must gently speak to those that come before the court; otherwise it will be thought that he does not judge right; and such a thought will arise in those who are rudely spoken to. For no one comes before the judge in order to be censured or to be rudely spoken to, but to seek justice.

Describing a Semai conciliatory practice, the *becharaa'*, Clayton Robarchek writes:

Human conflict has three universal components: affective, substantive, and social, and the becharaa' successfully addresses all three. The affective components of a conflict—the emotions generated by it—often present the most intractable problems. Rage, anger, jealousy, grief, envy, and so on, are often the primary experiential facts of a conflict situation. These powerful emotions can present the most formidable barriers to the restoration of social relations and, until these are resolved, it may be impossible to adequately address the others (Robarchek 1997, 55-56).

Thus, it is clear that moral emotions are often an important part of legal disputes and events that are handled as crimes. It is also probable that in many cases the emotional side is somewhat independent of the factual, substantive issues of the conflict.

Method

First, documents were read and mediators interviewed to find out how the mediation movement thought of emotions. Passages dealing with expression of or dealing with emotions in mediation were sought in some documents and training material of the mediation organizations.⁷ Ten active mediators were interviewed. The interviewees were volunteers that got in touch with us after a letter of solicitation had been sent out to about 50 mediators in the Greater Helsinki area. Most of the interviews were conducted by Vilja Lehtinen, some jointly by her and the present author and one by the present author.

The interviews had three main parts. The mediators were asked to tell us when and why they had become mediators, to tell of two or three typical or instructive cases, and to discuss the emotions involved in mediation. Regarding the case descriptions, the mediators were asked to pay attention to the expression of emotions during mediation. When discussing emotions more generally, the interviewees were also presented with a list of names of emotions and asked to say in what way, if any, these emotions were relevant for mediation. The list included these: shame, anger, forgiveness, apology, defiance, honor, reconciliation (atonement), resentment, face-saving, hate, pity, taking responsibility, lack of understanding. The original Finnish terms were: häpeä, suuttumus, anteeksianto, anteeksipyyntö, uhma, kunnia, sovitus, kauna, kasvojen, säilyttäminen, viha, sääli, vastuullisuus, ymmärtämättömyys.

Secondly, the processing of eight cases were observed in nine mediation sessions. In addition, a few parties to mediation were briefly interviewed. Finally, half a dozen sessions of the criminal court were observed.

Findings

This paper reports mainly on the discussions of emotions in the interviews and then briefly presents some observations on the observed sessions. The first part focuses on the third part, the mediators' views on how emotions are involved in mediation.

Opinions on the importance of emotions

While the literature of the mediation movement often speaks of the importance of emotions in the mediation process, not all mediators whom we interviewed agreed wholeheartedly. There were clear differences in how important they thought it was to deal with the emotions that the parties had. Of course, this is quite legitimate: there are no requirements that all mediators should use exactly similar techniques or subscribe to an identical ideology. Furthermore, moral emotions are somewhat like prose: like Molière's M. Jourdan we employ them even if we are not always aware of that we are doing just that.

One could sense three different attitudes towards the role of emotions in mediation: first, deliberate dealing with emotions; second, a more spontaneous attitude towards them; third, caution towards overemphasis of emotions. These three attitudes are points along a continuum rather than clear-cut categories. Some mediators thought that emotions are very important, and that the mediator should consciously pay attention to them. There was some intrinsic value to dealing with emotions. Others, in turn, were content with speaking of the substance of the offenses and conflicts that were dealt with in mediation. One cannot claim that they would have been adverse towards the role of emotions in mediation, but they perhaps felt that the emotions wound up being dealt with as a byproduct of the substance of the matter. A third kind seemed to be in slight opposition to the emphasis on emotions on the part of some mediation activists — while even their narratives of concrete mediation events suggested that they themselves were quite capable of handling emotions in their practical work.

An example of the first attitude is that of a mediator who describes his method in this way:

I start by asking the defendant to tell his⁸ version of the event, and if the victim does not interrupt, his narrative may go on. When he stops, it's the victim's turn. Usually, however, the other party interrupts the narrative, and often this leads to an exchange of shouts and reproaches. I let this go on until the parties calm down — it is rare that the mediator is forced to call it to a stop. I may ask, "Do you still want to kill that person?" Usually I let the parties to get it off their chests without intervention... We humans are constantly making out the world through our emotions, we cannot be independent of them. There are different opinions and styles of work on this issue. Many mediators try to solve quarrels but I let them go on, because otherwise the feelings will be encapsulated.

Another mediator also thought it was important to let one's feelings out, but did not emphasize its importance to the same extent.

Young people tend not to speak much. They must always be urged to speakI do agree it is important to let your feelings out, but there must be limits to it. If they start cursing and acting nasty, we'll tell them that one must use decent language ... Nevertheless, things must be spelled out directly, and often we encourage them to say so.

A third mediator had not witnessed any particular outbreaks of emotion in his mediation sessions.

"I've heard of such events from colleagues ... It hasn't happened to me, and I've come to believe it depends quite a bit on the personality of the mediator what sort of emotional storm takes place."

Yet another mediator seemed to speak against shaming or attempts to make the defendant adopt the viewpoint of the victim.

I tried it a couple of times, but it did not work ... Surely the fellow knows how the grandma [victim] feels, he sweats because of that, he feels guilty. But one must emphasize what's best for the fellow and forget about everything else.

His opinion was that the victims are constantly angry and indignant, "they have exaggerated demands for compensation and feel offended when we start to adjust the damages to a more reasonable level". In the course of the discussion, when certain principles of compensation area spelled out — for instance that a used item is not worth the same as brand new — they calm down. Getting to know these other people that are present, the defendant and the mediator, brings the anger down.

Processing emotions: the typical story

The mediators we interviewed told us many versions of this story of the flow of a mediation session. It is a story of three basic movements. First, the parties meet each other tense and insecure. Second, they explain their points of view and listen to those of the other party. This phase may involve intense expression of emotions, but it may also be a peaceful dialogue. Third, the parties usually start to gain an understanding of at least a part of the other side's viewpoint. Often, an almost tangible tension is released following an apology and a gesture of forgiving.

When asked about their ideas for the causes of the relaxation of tension, the mediators mentioned things such as: getting to know the other party as a person; the victim realizes it was not really aimed at him personally but he just happened to be there; the necessity of relating one's story of the event simultaneously to the opposing party and a neutral participant (the mediators). Events or thoughts like these cause, on the part of the victim, a first shift towards forgiveness or towards marking lower his demands. A reconciliatory move may then be reciprocated by the other party. Often both parties will revise their descriptions of the event, or the harm and damage caused by it. Sometimes, one mediator says, there will be an hour of discussion of most anything and suddenly you realize the matter has been cleared.

Important emotions

There is little agreement in social sciences about a proper definition or taxonomy of emotions. Randolph Nesse (1989) notes that every theoretician of emotions seems to start as if from a clean slate, and in an older review Plutchik (1980) lists 27 different definitions of emotion. The interviews conducted for this research were not guided by any definite view on emotions, but mostly strove to explore what sort of notions the volunteer mediators had about emotions. The list of emotions presented was thought to provide an initial stimulus for a free flow of ideas. (Of course, it was influenced by the literature read and cited. For instance, *shame* is obviously an important notion in Braithwaite (1989) and *defiance* in Sherman (1993), as both are in Scheff (1990).) The list included these: shame, anger, forgiveness, apology, defiance, honor, reconciliation (atonement), resentment, face-saving, hate, pity, taking responsibility, lack of understanding.

It turned out that some of the emotions listed were recognized as more familiar and relevant than others. *Anger, shame, forgiveness, apology, reconciliation (atonement), hate*, and, to some extent, *resentment* were pointed out quite unanimously as being important in the process of mediation. In addition, outside the presented list, *fear* was often mentioned. Also *taking responsibility* was often mentioned.⁹ In contrast, *defiance, honor, face-saving, and pity* were assessed by many interviewees as somewhat unrelated to the context of mediation.

It is clear that the mediators had differing views on how the emotions worked or were expressed in the mediation meetings. There was more unanimity about the role of, for instance, *anger* than that of *shame*.

Most mediators described most personal victims (as opposed to organizations) as being initially quite angry. Often anger combined with fear. However, often the preparatory process dragged so long that there was little anger left by the time of the actual mediation session. The role of anger, however, was usually seen in a similar way: it was felt (mainly) by the victim; it was a sort of motivating force for him; when the offender witnessed the anger of the

victim, it might force him to think of his act and make him better realize why it should offend someone; and the process of mediation usually succeeded in calming the anger down.

In contrast, there was more variance in the role that *shame* was thought to be taking in mediation. We initially assumed that *shame* would be a typical label used for the emotions of the party suspected of an offense. Some mediators did, indeed, describe the feelings of the defendant as containing shame (“usually the offender has feelings of shame and embarrassment or disorientation on the surface”; “shame for having lost one’s temper or for having been thoughtless”). Others, however, were inclined to attribute shame to other parties rather than the offenders. One, for instance, said that it was more the parents of the young offenders that felt shame than the youngsters themselves. Another identified shame mainly in the victim: “it is to get mugged”. Yet another identified shame with something altogether degrading, as something contradictory with the idea of mediation between equal parties:

“If someone feels shame it is like having one’s tail between the legs; this does not go well with our cultural heritage ... In mediation, no shame should be induced.”

Defiance, and *honor* were included in the interview list partly because of the important role they have in some recent theoretical work (Sherman 1993; Scheff and Retzinger 1991). According to Scheff and Retzinger’s suggestion, a person becomes defiant when he fails to acknowledge his shame and responds with pride. This is a reasonable extension or precision of regular dictionary definitions of defiance that speak about daring or bold resistance to something or a refusal to accept as legitimate or effective something that by common opinion has authority or an overpowering force (Babcock Gove, 1986).¹⁰

Defiance, however, was not judged as a very important emotion in mediation by the mediators. This may be one reason. Mediation is voluntary and agreeing to participate implies at least a minimal overcoming of defiance.

Those who have no desire to come to terms, they usually remain outside mediation. When they come to this setting they usually have some readiness to compromise.

However, there were exceptions to this lack of defiance. Several mediators mentioned young persons as being most likely to exhibit defiance, particularly when they took part in the meeting as a group.

Honor and *face-saving* were included in the initial list partly with the idea in mind that they might prompt the mediators to discuss the balancing between honor or face-saving, on one hand, and shame or admission of fault, on the other hand. However, the terms honor and face-saving did not elicit many comments from the interviewees. A few mediators stated the basic view that “the best way to guard one’s honor is to openly clean up one’s issues” and added that the mediation process gives one the possibility to do that. There were mentions of people who take pride in assuming responsibility for what they have done. One interviewee, a youth social worker, had noticed that some youngsters have a problem with their tough reputation that they could not easily get rid of even if they wanted.

Apology and *forgiving* are acts rather than emotions, but they often involve emotions. There were differences between the mediators in how strongly they insisted that the parties perform a ritual of apology and forgiveness, in addition to agreeing on a formal settlement. In the one extreme, a mediator considered a forced ritual of apology and forgiving as just theater. In the

other extreme, a mediator said he would not affirm the settlement with his signature until the offender had really made an apology “looking into the eyes of the victim” and there had been an act of forgiving with a handshake. On a few occasions he had had to wait for quite a while before the offender would agree to this condition. Other mediators were in between these stands, saying they would only tactfully lead the discussion to the point where the offender would apologize and the victim forgive.

In sum, the mediators were fairly agreeing that a normal mediation process involves initial tension, then a process of sorting the matter out — sometimes with considerable expression of emotion — which finally, in most cases, leads to a settlement, which, apart from the substantive agreement, is marked by a release of tension and the emergence of more positive emotions. Simultaneously, it is clear that the volunteer mediators do not have a unanimous, well-structured view of how the emotional processes in mediation take place or how one should go about them. However, irrespective of their views on the importance of emotions, they probably are quite capable of dealing adequately with emotions as they come up in mediation. The very form of mediation makes it difficult not to take emotions into account somehow.

Notes on the sessions

A few notes on the observed sessions may illustrate these points from another angle.

All the observed cases lead to a settlement, seven during the observed session, the eighth one later. Two of the cases were such that it seems improbable that they would have reached as reasonable a settlement in any other way, either if they had been left alone or had been processed by the official legal system.

One was the case of an ex-couple, who had separated shortly after a child had been born a few months before the incident. The assault, a kick severe enough to leave bruises that a doctor could verify (no sick leave ordered), had taken place because of differences over the ownership of some electronic equipment. The mediation session was over an hour of very intensive and deeply emotional discussion over the relationship of the couple — very constructive discussion in the end. It appeared that for the woman, the session was a means to force the man to discuss these matters. The man seemed to be terribly hurt because the woman had reported the incident to the police in the first place. But an agreement was reached: asking and giving forgiveness.

Mediation seemed like a sensible way of dealing with the matter. The man probably would not have talked to the woman without some form of coercion. A court might have ordered fines but would probably have made the couple fall even further apart. A marriage counselor might have helped if they would have been able to go there — but on the other hand the relationship did not seem to involve any particularly serious problems that would require special professional attendance.

The other clear solution involved a man and his neighbors, a family. The man who worked at a night shift had had problems sleeping during the day because of noise from the radiators. He suspected — he was convinced — that this neighboring family, or their kids, deliberately tapped the radiators. He had asked them to stop and had issued all sorts of threats, that of killing included. Insults had been exchanged between the neighbors. The man was really furi-

ous, so furious he asked to meet the mediators without the other party because he was afraid he might not be able to control himself if they were present.

After meeting with both parties in long, tedious discussions in which all sorts of solutions, including the moving away of one or the other of the parties, were discussed, the mediators noticed that there was a chance to show the angry man that the family had not caused the irritating sound. They had been out of town during a weekend during which he had suffered from the noise. I did not witness it but was told by the mediators that when the man heard this, he burst into tears. Pretty soon the parties were together drafting a letter to the house managers for them to investigate what caused the irritating noise.

These two cases were, it seemed, actually solved through mediation. They were also very emotional in tone. Some of the other sessions were more matter-of-factual. There was, however, in one of them an interesting stage that illustrates the limits and possibilities of mediation — and the power of moral emotions.

It was an assault and robbery case, involving young school kids. Two drunk young men had assaulted two other young boys in the street and taken some cigarettes and money from them. Apart from the four youngsters there were four parents present in the session — two for the two victims and two for the two offenders. The victims had been scared a lot and one of them had got some painful bruises, but there were no medical expenses nor any permanent damage. The property taken was only worth a 100 marks. The mediators are usually discouraged to suggest or accept any monetary compensations for pain or suffering that are bigger than the very restrictive guidelines for compensation in traffic accidents require or allow. Under those terms, you must be quite badly hurt to get any money for pain and suffering. Now the settlement was taking shape with the standard apology and only the 100 marks compensation for the lost property. The father of one of the victims felt this was clearly inadequate, considering the seriousness of the offense: “I mean an assault and robbery”. A lengthy discussion of the principles of compensation followed. The father grudgingly accepted the principles, but yet there seemed to be a moral deficit. Finally one of the mediators suggested that the impasse be solved by an agreement outside the official written settlement: the offenders would do one afternoon of clean-up work at the yard of the family of one of the victims. This to me shows that the guidelines regarding compensation of damages may restrict the playing out of people’s moral negotiations. It also shows the power of moral emotions.

A judicial conflict, even that between the offender and the victim of a crime, often has properties that are similar to the well-known game of Prisoners’ dilemma. Often the result would serve better both parties if they agreed to compromise. However, against every single move of the opposite party, a tough, uncompromising position seems the best bet. For a person to be ready to choose a conciliatory move he often has to have quick feedback that the other party is going to cooperate. An important element in these “games” is the emotional tone of the interchange. In a mediation session, these conciliatory moves seem easier to initiate than in a more formalistic and adversarial court proceedings.

Footnotes

- 1 For instance, one of those who introduced modern mediation to Finland, Martti Grönfors, now professor of sociology of deviance at the University of Kuopio, Finland, criticized the early experiments: "In order to secure those cases [i.e., that cases were referred to mediation], the authorities have had to be kept satisfied, and even courted. Most clearly its effect is seen in mediation agreements, which towards the end of the experimental period [about 1985] emphasized primarily the compensation in cash of victims of offences, the human relationship between the participants receiving less and less attention" (Grönfors 1989, 146).
- 2 The Finnish mediation agencies offer mediation also in civil disputes. In practice, however, only very rare cases do not involve a criminal offense. In this regard, it is different from, for instance, many North American Neighborhood Dispute Resolution schemes that offer help in handling civil disputes such as neighborhood noise, small claims over money, or consumer-merchant problems (Hofrichter 1987).
- 3 Hence, it is much more informal than, for instance, the Norwegian *konfliktråder*. The Norwegian counterpart is regulated by a law that, among other things, requires that each municipality sets up a *konfliktråd*. Also the Norwegian code of criminal proceedings mentions referral to *konfliktråd* as an independent criminal sanction.
- 4 In their capacity of mediators, that is. As a matter of fact, a number of volunteer mediators do have a job in the municipal social services. There were a few such mediators also in the sessions that I observed. The sessions were scheduled outside their working hours, so it seemed it was a voluntary service for them as well as for others.
- 5 In this they differ from many or most pre-modern systems of mediation. For instance, the mediation sessions in a small rural town in Oaxaca, Mexico, depicted in Laura Nader's classic anthropological film (1966) resembled quite a lot the Finnish mediation sessions as far as the manner of the meeting, the seemingly free flow of discussion, and the expression of emotions is concerned. However, the *presidente* of the Mexican court has official power, and he used it: by ordering fines to be paid to the town treasury and by suggesting settlements — quite authoritatively it seemed. "The system resolves conflict by minimizing the sense of injustice felt by the parties to a case. The law is a style of compromise, equality, de-escalation at all costs... the presidente [is] a court official elected from the community at large and serving without pay for one year..." (From a description of the movie). Using Donald Black's (1976, 4-6) terms on styles of social control, it is clear that Finnish mediation is lower on the penal and compensatory style than the Oaxaca sessions.
- 6 Westermarck was keen to distinguish non-moral retributive emotions from their moral counterparts. The criteria of disinterestedness and impartiality are important here (Westermarck 1970; von Wright 1982). I'm inclined to think that Westermarck insisted too much on finding criteria for a clear distinction. However, he identified an important dimension. Moral emotions are needed to deal with problems in a social species that forms clicks and coalitions — individuals of a non-social species settle their conflicting interests by means of force, speed and cunning — there are no third parties or spectators to the conflict whose sympathies could or should be manipulated: *Creatures that resolve their social conflicts in dyadic competitive interactions have no need to take specifically moralistic exception to an affront; exception that is merely hostile will suffice to motivate whatever degree of deterrent retaliation is called for. Two competitors fighting in private — or indeed even those fighting before interested witnesses, like stags jousting before hinds — simply have no reason to consider the rights and wrongs of their conflict. Might will prevail in any case, and the resolution of the test of strength is usually the sole interest of the witnesses. Where appeals to morality become relevant are in more complex social universes with alliances and reputations, with social contracts and rules and the penalizing of cheaters by the cooperative action of the signatories to the social contract (Daly and Wilson 1988, 254-255).*
- 7 This is not dealt with further in this paper. However, in different official and semi-official documents on mediation there are lots of passages that stress the importance of emotions in mediation (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö e.v. [1996], 3; Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 1995, 1, 3, 9). Similarly, the training material for mediators includes advice on freeing up the conversational atmosphere, respecting the emotions of the participants and showing them due gratitude for their participation in mediation (Ekonen n.d., 5.7).
- 8 All the interviews were conducted in the Finnish language, in which the third person singular pronoun is gender neutral (*hän*= 'he-or-she'). In some cases, there is no way of telling whether the interviewee would have chosen 'she' or 'he' if he or she had spoken in a language that requires the choice to be made. In these cases, I use 'he'.
- 9 *Taking responsibility* may not look like a name of an emotion. The Finnish term, *vastuullisuus*, is closer to being a genuine emotion. Perhaps 'feeling responsible' would be a better rendering.
- 10 The Finnish term *uhma* used in the interviews is defined as '(avoim) itsepintainen vastustushalu' in *Suomen kielen perussanakirja*.

Bibliography

- Babcock Gove, Philip (1986). *Webster's third new international dictionary of the English language, unabridged*. Springfield, Massachusetts: Merriam-Webster.
- Black, Donald (1976). *The behavior of law*. New York: Academic press.
- Braithwaite, John (1989). *Crime, shame and reintegration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Braithwaite, John, and Mugford, Stephen (1994). "Conditions of successful reintegration ceremonies. Dealing with juvenile offenders." *British Journal of Criminology* 34, no. 2 (Spring 1994): 139-71.
- Daly, Martin, and Wilson, Margo (1988). *Homicide*. New York: Aldine de Gruyter.
- Ekonen, Sinikka. "Sovittelun kokemuksia nuorten tekemien rikosten sovittelusta." In *Sovittelu peruskurssi*, edited by Suomen sovittelun tuki r.y. Tampere: Suomen sovittelun tuki r.y., December.
- Frank, Robert H. (1988). *Passions within reason: the strategic role of the emotions*. New York; London: W. W. Norton & Company.
- Grönfors, Martti (1989). "Ideals and reality in community mediation." In Wright, Martin and Galaway, Burt (eds): *Mediation and criminal justice: victims, offenders and community*. 140-51. London: Sage.
- Hofrichter, Richard (1987). Neighborhood justice in capitalist society: the expansion of the informal state. *Contributions in Political Science*, no. 171. New York; Westport, Connecticut; London: Greenwood Press.
- Kontula, Osmo (forthcoming). "Rikosten sovittelu." In *Rikollisuustilanne 1996*, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki.
- Kontula, Osmo (1996). "Rikosten sovittelu yleistynyt tuntuvasti." *Ohoi: oikeushallinnon tiedotuslehti*, no. 5 (joulukuu 1996): 16-19.
- Lehtikallio, Ahti (1993). "Sovittelutilanteessa tuuletetaan tunteita." *Helsingin Sanomat*, 3 helmikuuta 1993, mielipide-sivu.
- Nader, Laura (1966). *To make the balance*. Film. University of California. Videotape.
- Nesse, Randolph M (1989). "Evolutionary explanation of emotions." *Human Nature* 1, no. 3 (1989): 261-89.
- Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos (1995). *Rikollisuustilanne 1994. Rikollisuus ja seuraamusjärjestelmä tilastojen valossa*.
- Plutchik, Robert (ed.) (1980). *Theories of emotion*. Vol. 1 of *Emotion: theory, research, and experience*. San Diego: Academic Press.
- Powell, Chris (1997). "Under the influence: of drink drivers and communitarian criminology." Unpublished paper, School of sociology and social policy, University of Wales, Bangor.
- Robarchek, Clayton A (1997). "A community of interests: Semai conflict resolution." In Fry, Douglas P. and Björkqvist, Kaj (eds): *Cultural variation in conflict resolution: alternatives to violence*, 51-58. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Scheff, Thomas J. (1990). *Microsociology: discourse, emotion, and social structure*. reprint 94. Chicago: The University of Chicago Press.
- Scheff, Thomas J., and Retzinger, Suzanne M. (1991). *Emotions and violence : shame and rage in destructive conflicts*. Lexington Books. ISBN: 066927626X.
- Sherman, Lawrence W. (1993). "Defiance, deterrence, and irrelevance: a theory of the criminal sanction." *Journal of Research in Crime and Delinquency* 30, no. 4 (November 1993): 445-73.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (1996). *Rikos- ja riita-asioiden sovittelu. Esite*. Sosiaali- ja terveysministeriö, e.v.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (1995). *Rikos- ja riita-asioiden sovittelun kehittämistyöryhmän muistio*. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1995:14. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Tyler, Tom R. (1990). *Why people obey the law*. New Haven; London: Yale University Press.
- von Wright, Georg Henrik (1982). "The origin and development of Westermarck's moral philosophy." In Timothy Stroup (ed.): *Edward Westermarck: essays on his life and works*. Acta Philosophica Fennica, vol. 34, 25-61.
- Westermarck, Edward (1970). *Ethical relativity*. 1932. Westport, Connecticut: Greenwood Press.

Theo JM van der Voordt
D.J.M.vanderVoordt@bk.tudelft.nl
Delft University of Technology, Faculty of Architecture
the Netherlands

Environmental Crime Prevention in the Netherlands: Theory and Practice

Defensible space

According to Charles Jencks, the author of many books on modern and postmodern architecture, modern architecture died on July 15, 1972, at half past three PM. At that time several blocks of the famous Pruitt-Igoe complex in St. Louis, USA, were pulled down. Not because they were very old or technically unsafe, but for reasons of extreme high crime rates and fear of crime. Fifteen years before, this same project was promoted as 'public housing of the future'. It had won several architectural prizes. However, the corridors, which were presented on design drawings as pleasant and intensively used spaces, with a lot of playing children and nice plantation, were used in practice only as circulation areas, which gave them an image of desolation...

In the Netherlands we had our own disasters. We experienced a lot of trouble in the Bijlmermeer district in Amsterdam, a similar project as the one in Pruitt Igoe. The Bijlmermeer has been designed according to the ideas of the famous French-Swiss architect LeCorbusier: free-standing large scale high rise apartment buildings in public greenery, and a strong separation of functions (housing separated from shopping areas; no working activities within the residential surroundings; separate routes for motor cars, cyclists and pedestrians). It has cost much effort, time and money to reduce the crime rates here and to improve feelings of security, by measures such as face-lifting, closing off entrances, demolishing of large scale parking garages, a more careful allocation policy, extra police patrol and better management and maintenance. Fifteen years after Pruitt Igoe one of our apartment buildings (De Jagershoven in Helmond) was also pulled down for reasons of deterioration, high crime rates and widespread feelings of anxiety.

Of course these rather extreme examples force people to think about why these things happen, and what might be the influence of the physical, social and cultural context. In the sixties people with different backgrounds discussed the Pruitt Igoe disaster: the sociologist Lee Rainwater, the architect Oscar Newman, and people of the St. Louis Police Academy. Based on this discussions and his work for the Institute of Planning and Housing of the New York University, the architect Oscar Newman, developed his well-known Defensible Space theory. In his own words:

Defensible Space is a model for residential environments which inhibits crime by creating the physical expression of a social fabric that defends itself. It is a surrogate term for the range of mechanisms - real and symbolic barriers, strongly defined areas of influence, and improved opportunities for surveillance - that combine to bring an environment under the control of its residents.

According to Newman, four elements of physical design contribute to the creation of secure environments:

- * The territorial definition of space, by subdividing the residential environment into zones toward which adjacent residents easily adopt proprietary attitudes.
- * The positioning of apartment windows to allow residents to naturally survey the exterior and interior public areas of their living environment. Buildings should have 'eyes on the street', as was also said ten years earlier by Jane Jacobs (1961) in her book 'The death and life of great American cities'. Jacobs argues that low densities and monofunctional areas lead to isolated streets without 'social eyes'.
- * The adoption of building, forms and idioms which avoid the stigma of public housing for the poor (no monotonous forms, cheap looking materials, a weak identity of individual apartments).
- * The enhancement of safety by locating residential developments in functionally sympathetic urban areas immediately adjacent to activities that do not provide continued threat. A mix of functions can have a positive effect, because this can lead to natural surveillance. Integration of negative functions in a residential environment such as industrial activities which lack presence of people at night and particularly concentrations of drug addicts should be avoided.

The keywords are *territoriality* and *natural surveillance*. According to Newman, free-standing high rise blocks, a strong separation of functions, and a high amount of (semi)public space fails to fit with these defensible space criteria.

Environmental crime prevention in Dutch research and policy

The concept that crime could be prevented by favourable architectural and urban designs did not surface in Dutch studies until the late seventies, in a study on the feelings of anxiety experienced by users of an underpass for pedestrians and cyclists in The Hague (Van der Voordt and Van Wegen, 1979). Newman's book was not read by many planners and architects, nor by many criminologists. Those who did were very critical. Although Newman tested his theories by statistical analyses of a great number of offences and 'before and after' studies into the effects of altering buildings and grounds of existing housing projects, his research methods were heavily criticised. Furthermore he was accused of so-called physical determinism: an overemphasising of the influence of physical characteristics of the built environment on human behaviour. Most Dutch criminologists used to look for the causes of crime in the personality structure of the *offender*. Criminal behaviour was considered to be the result of innate and hereditary characteristics of the perpetrator. Insofar as any link was established between crime and the *environment*, emphasis was placed foremost on socio-economic and cultural characteristics of the areas where the offenders grew up or still lived, and much less or not at all on the environmental characteristics of the spots where crime actually occurred.

Political interest in crime prevention through environmental design developed even later. Protests by organisations such as 'Hands off' and 'Women against Rape' in 1981 resulted in a motion on sexual violence being carried by the Dutch Parliament. After a subsequent conference on the subject, a ministerial statement on sexual violence was issued. In this statement, the application of architectural and urban design was recommended for the first time as a means of discouraging sexual violence in public places. In 1984, Parliament explicitly called for spatial measures to prevent sexual violence. The then Minister for Housing, Physical Planning and the Environment widened this concept to encompass public safety for everyone. The policy plan 'Society and Crime', published one year afterwards, declared spatial measures to promote public safety as an official government policy. The importance was

stressed of designing the *environment* and *taking into account planning and building characteristics in such a way that neither supervision - of young people in particular - will be hampered unnecessarily, nor theft, etceteras, will be encouraged unwittingly*. Furthermore a plea was made for the reintroduction in shopping malls, public transport and residential areas of persons who, as part of their job, exercise natural surveillance (shop assistants, bus conductors, janitors, park wardens). A third issue was the strengthening of the bond between youngsters and society, particularly through the family, the school, leisure activities, and employment.

To encourage the implementation of its recommendations at municipal level, the government set up a Steering Committee for the Administrative Prevention of Crime (1986). Aided by a budget of NLG 45 million, this committee encouraged local authorities to develop a coherent policy to combat petty crime and explore ways of enhancing public safety in practice. Spatial organisation was, and remains, one of the three main areas under consideration. Scientific and political interest in the relationship between physical environmental characteristics and (fear of) crime then gained momentum. A large number of studies investigated the relationships between environmental characteristics, actual crime, and fear of crime. The latter showed to be concentrated in:

- * dark and deserted spots, where few people come and supervision is absent, such as remote sports centres, waste land, office areas, industrial estates, isolated footpaths and cycle tracks and public transport stops (tram, bus, metro);
- * tunnels, viaducts and parking garages;
- * badly maintained areas displaying traces of decay in the form of vacant and/or boarded-up houses, pollution, vandalism and graffiti;
- * semi-public spaces on (large) estates (courtyards, fire-breaks between buildings, stairwells, elongated galleries, communal storage areas and public entrance halls);
- * busy places such as entertainment centres with many bars and cafes that, by their function, attract a person from whom a certain threat emanates (adolescents, drunks, prostitutes and their customers, drug addicts).

Most local authorities have by now compiled a policy document on crime prevention, in which measures are proposed to deal with both (future) offenders and the physical environment. Many ongoing projects are aimed at enhancing public safety, using spatial measures to discourage (petty) crime. In several towns, studies have been conducted of places with high crime rates as well as places inducing feelings of insecurity (especially at night). Based on the charting of such 'scary places', lighting and other public amenities are used to combat crime and enhance public perception of safety. Furthermore, people are encouraged to install security devices to reduce the risk of burglaries, and large-scale apartment buildings are divided into smaller units to increase the residents' sense of belonging. Authorities are also aware of opportunities with regard to management, as more and more supervisors for public areas and concierges for large buildings are appointed. User participation in the design and management of reconstructed or newly constructed units is also actively encouraged. The idea that environmental design and management affect (fear of) crime is clearly gaining wide acceptance everywhere.

Assessing building plans with regard to public safety

The knowledge gained from research and practical experience is not readily available to designers, planners and others involved in design and management. The results are scattered

across many different publications and accompanied by detailed methodological comments. For that reason the Delft University of Technology was asked by the Municipality of the Hague to develop a practical *checklist on crime prevention through environmental design*. This checklist should be helpful to analyse existing environments and new designs on its vulnerability to actual crime occurrence and fear of crime.

Review of literature

In preparation of the checklist we studied a great number of offender oriented and situational crime prevention theories, empirical research, and action programmes (Van der Voordt and Van Wegen, 1991). I will discuss only a few of them here. In his later book *Community of Interest*, published in 1980, Oscar Newman demonstrated that besides physical characteristics such as large scale housing and no clear boundaries between public and private space, social variables such as high unemployment rates and high numbers of one-parent households and people who are dependant of financial support correlate with high levels of fear of crime and instability of the community. Large scale complexes also correlate with social instability and high levels of fear of crime, but not with high burglary rates. Burglary rates are particularly affected by ease of access to strangers. This same variable was stressed in theories on crime as opportunity, for instance in the book *Designing out crime* of Clarke and Mayhew (1980). Occurrence of crime not only depends on lack of natural surveillance, but also on the presence of potential targets, it's ease of access, and escape routes. Their conclusions are confirmed in studies using interviews with offenders. In *Burglars on burglary* Bennett and Wright (1984) showed that the most important burglary preventive factor is the total image of high detectability, which is strongly affected by natural surveillance, visibility, and lack of escape routes.

Based on studies into the geography of crime, Paul and Patricia Brantingham (1981) developed an *opportunity-mobility model*. They investigated the spatial distribution of the spots where crimes are committed and the movement of the offenders to these spots, the so-called 'journey to crime'. It was noticed that most offenders operate in the near vicinity of their own neighbourhoods and in the vicinity of places where they come frequently for shopping, visiting school etc. These areas belong to their 'awareness space'. Offenders are well-known to these places, which gives them information about potential targets and easy escape routes. The Brantinghams also found that houses at the corners are extra vulnerable. Here offenders are less prone to be recognised as intruders and they have extra possibilities to escape. The journey to crime depends of the type of offender and type of offence. Older and more professional offenders tend to travel further than young and inexperienced offenders.

The Dutch professors Prak and Priemus (1986) developed a *Model for the analysis of the decline of post-war housing*. This model tries to explain which processes may lead to an increasing crime rate. For instance in case of bad maintenance or a bad price-quality ratio, tenants with an opportunity to move will leave the housing complex. In order to avoid vacancy the housing corporation will applicate less severe allocation criteria, leading to an inflow of persons with worse social-economical circumstances. This may lead to weaker social ties with the local community, decreasing social control, and an increasing offence rate. Increasing crime rates and vacancy will force more people to move, leading to exploitation problems, less adequate maintenance and so on. At a certain critical moment this negative spiral cannot be stopped anymore. In exceptional circumstances this can even lead to demolition of a housing complex, as was demonstrated in the Pruitt Igoe complex.

Summarising we may conclude that there are many risk-increasing factors which may explain spatial concentrations of (fear of) crime:

- * high level of unemployment;
- * a high percentage of one-parent families and families dependant on social welfare;
- * a high percentage of young people (committing vandalism, petty theft, burglary);
- * low level of social cohesion and weak social networks;
- * high turnover rate;
- * high vacancy rate;
- * unfavourable price/quality ratio;
- * large scale housing (many blocks per project, houses per block, houses per entrance);
- * lack of people who may intervene if necessary;
- * lack of visibility from the near area;
- * easy access to strangers (no physical or symbolic barriers);
- * presence of targets.

Conceptual framework of the checklist

The results of research and practical experiments have been structured around eight criteria, in which the environment is seen as a link between the potential offender and the potential target (Van der Voordt and Van Wegen, 1990). Five physical and psychological thresholds to ward off offenders are identified: the presence of protective eyes; the degree of involvement; visibility; the attractiveness of the environment; and the ease of access or escape for potential perpetrators and victims (Figure 1).

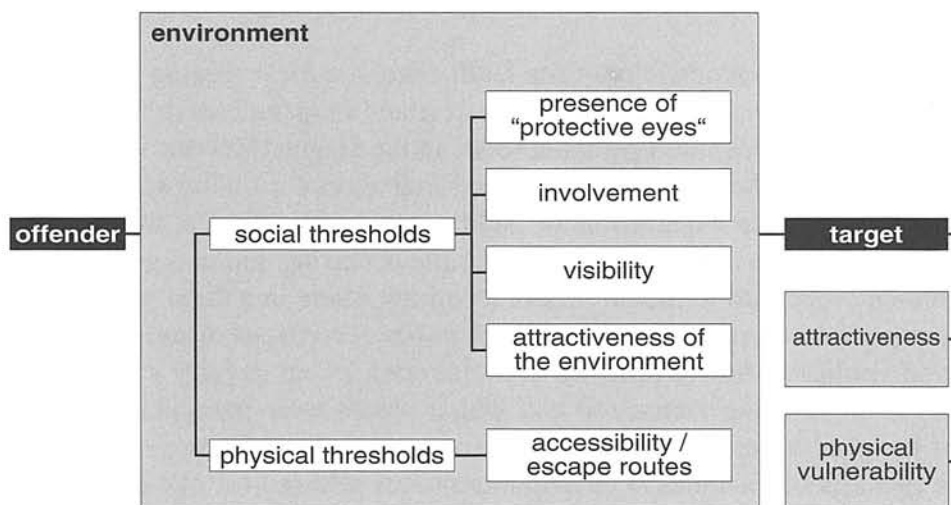


Figure 1. The physical environment: opportunity or barrier

The same variables are included in a conceptual model of the determinants of subjective public safety. According to this model, the interaction of the potential victim with the environment determines whether or not there is a perception of danger (Figure 2).

For each criterion, various indicators are distinguished (Table 1). The indicators are preceded by a plus-when a characteristic is perceived as a positive influence on public safety, or by a minus when a characteristic is perceived as negative. Recommendations and photographs/-drawings of desirable or ineffective solutions further explicate the indicators. As such we

tried to operationalize the objective of public safety as concrete as possible: from an abstract phenomenon towards more and more concrete criteria, indicators and recommendations. Earlier checklists and manuals on crime prevention through environmental design showed to be very helpful for this stepwise operationalization (e.g. Newman, 1973; Zeisel, 1976; Poyner, 1983). A distinction has been made between points of attention at the level of urban planning and those at the level of building design (dwellings, schools, parking garages, underpasses, street furniture, greenery).

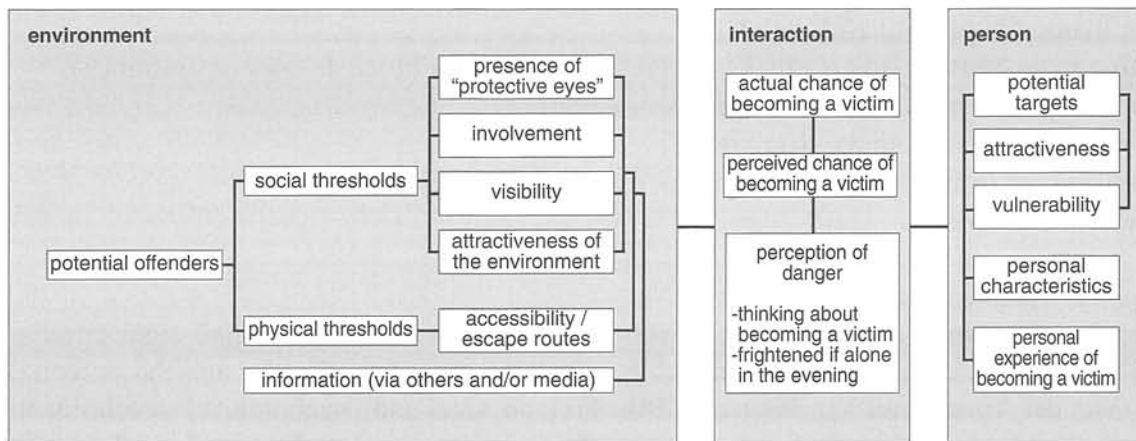


Figure 2. Determinants of subjective public safety

Testing the Delft checklist

To test the empirical validity and practicability of the Delft checklist for screening the public safety of designs or existing areas, a pilot version has been tested in an extensive field study covering four carefully selected residential neighbourhoods in the Hague (Van der Voordt and Van Wegen, 1990b, 1993). On the basis of the criteria and indicators for public safety it has been established which locations are expected to be additionally vulnerable i.e. which locations are likely to be associated with an increased risk of crime occurring and/or a greater perception of danger. We then proceeded to identify those locations where in a three year period one or more offences *actually* occurred. Use was made of police records, of discussions with those directly involved (police officers, housing associations), of an inquiry carried out among residents into yes or no being victimised and which places were particularly felt as safe or unsafe, and of personal observations. Finally, we compared the *differences and similarities* between these two sets of locations. The neighbourhoods selected for our study were the Bloemfonteinstraat and Stellenboschstraat housing estates in Transvaal (an urban renewal district), and the Veldzicht and De Stede estates in the post-war Bouwlust district.

Bloemfonteinstraat housing estate is an example of substitute construction in the framework of an urban renewal plan. Thirty-one flats for elderly people are located on the ground floor, accessible directly from the street. Forty-three maisonettes on the first floor are accessed by a walkway running along the inside of a courtyard. The estate is surrounded by residential streets and two thoroughfares. The grounds also house a community centre, which is separated from the building by a playground with a small fenced sports field (Figure 3a).

Table 1. Criteria for development and assessment of designs

1. Presence of potential offenders
- Concentration of problem groups in vulnerable places.
- Presence of undesirable elements such as drug addicts and vagrants.
- Concentration of households with children (vandalism) and youngsters up to 25 years (burglary).
- Proximity of frequently used routes to and from (youth) facilities (bars, discotheques).
2. Presence of protective eyes
+ Actual presence of people, depending on the distance of houses and facilities, the degree of functional heterogeneity and the type of routes (busy/quiet, through route/only local traffic).
+ Tangible presence of people, depending on the extent of visual contact between buildings and public space, as well as the vacancy rate.
+ Formal supervision (police patrol).
+ Semi-formal supervision (supervisors, concierges).
3. Visibility
+ Sufficient lighting both in daytime and at night.
+ Uninterrupted lines of sight from buildings to extensively used spaces, and vice versa.
4. Involvement and responsibility
+ Acquaintance with fellow residents, depending on the scale of the buildings (number of housing units to each entrance, number of units to each block, total number of blocks).
+ Private area.
+ Sense of belonging: the perception of a place as part of one's own street or neighbourhood, depending on the distance to the house and on socio-physical characteristics.
+ Clarity on responsibilities (sharp division of private and public territories).
+ User participation in planning, design and management.
- High frequency of house removals.
5. Attractiveness of the environment
+ Congruency between user preferences and characteristics of the built environment.
+ Human scale.
+ Lively atmosphere.
+ Attractive colours and materials.
+ Adequate lighting.
- Deterioration, filthiness.
- Nuisance (smell, noise).
6. Accessibility and escape routes
+ Clear distinction between public and private spaces.
+ Closing-off of private and semi-public spaces (entrance halls, basement passages, walkways).
+ Security devices such as quality locks or alarms.
+ Escape routes for potential victims.
- Large number of easily accessible entrances.
- Escape routes for trespassers.
7. Attractiveness of a potential target
- Presence of money and/or valuables in homes, shops, offices.
- Concentration of targets (people: pickpocketing, purse snatching, violence; bicycles: vandalism, theft; cars: vandalism, theft from/of cars).
8. Physical vulnerability of a potential target
+ Awareness/defensive attitude of a potential target (e.g. target hardening).
+ Physical protection of a target against theft/burglary by means of a safe-deposit (money), solid locks, or warning devices (cars, bicycles).
- Places frequented by women or elderly people passing alone, especially at night.

Table 2. Example of points of attention for reduction of access to strangers

- Special attention should be paid to the location and accessibility of windows, doors and (flat) roofs.
- Consideration should be given to the susceptibility to burglary of doors and windows, letter boxes, etc.
- Fitting an alarm, particularly in dwellings which seem likely targets for criminals and which are in vulnerable locations, can significantly deter criminals.
- The possibility of summoning help in an emergency (e.g. by ringing at somebody's door) is also a deterrent.
- Consideration should be given to the possibility of closing off entrances at certain times, particularly in vulnerable areas.
- Limiting movement through large estates, e.g. by compartmentalising balconies, reduces the ease with which a criminal can escape.
- There should preferably be no footbridges linking blocks.
- The use of dormer windows should be avoided in vulnerable spots.



a. Bloemfonteinstraat



b. Stellenboschstraat



c. De Stede



d. Veldzicht

Figure 3 a-d. The four locations in the field study

Stellenboschstraat housing estate is an example of an urban renewal plan. The estate dates from 1920 and consists of 144 housing units, in part accessed directly from the street and in part accessed by staircases. The whole complex is three floors high and comprises two blocks. The groundfloor flats give out onto individual gardens with storage sheds set in a courtyard (not accessible to non-residents). The estate includes some shops (greengrocer, bakery, confectionery, pub) and twenty-five storage sheds (Figure 3b).

De Stede housing estate is an example of a 1960s residential quarter with housing units over shops. In the centre of the estate are a 13-floor block containing 84 flats and the district shopping centre with 30 walkway-accessed flats built in 3 layers over the shops. Grouped around this are 116 staircase-accessed flats (Figure 3c).

Veldzicht housing estate with its surroundings provides an example of a varied urban residential project. The 48 terraced houses in the middle are surrounded by 136 staircase-accessed flats built in 4 and 5 layers as well as a 6-storey block containing 25 walkway-accessed flats (Figure 3d).

The practicability of the checklist was tested against the experience of observers in mapping the locations expected to be safe or unsafe. Further, its practicability was tested in a series of workshops. After an extensive presentation of one of the locations studied, participants were instructed to analyse the strengths and weaknesses of this location by relating them to the checklist. In addition to representatives from housing associations, police officers also took part in these workshops.

The results of these tests may be summarised as follows. Mapping the location of expected safe and unsafe places calls for considerable information, not all of which is available from maps. Additional information culled from archives and from discussions with those directly involved is needed, which is rather time consuming. Moreover, each observation provides a snapshot of the actual situation. A series of observations made during the day or at night, during the week or at the weekend, might result in different information. The calculation of vulnerability scores for each criterion and of a total score based on the sum of these scores entails the usual problems. It is neither easy to quantify the eight criteria, nor to assign weights to the criteria and subcriteria used. If some of the factors help to prevent criminal activities and others do not, or even increase the likelihood of crime, it is difficult to predict the final effect of the various factors. In our field study the spatial distribution of expected safe and unsafe places was based on an unweighted summation of the vulnerability scores. As quantitative vulnerability scores, these may be open to some discussion. Nevertheless, our experience showed that with the aid of the points of attention in the checklist a clear impression can be gained of the potentially most and least vulnerable places in a particular location. This conclusion is supported by our experience during the workshops with representatives of housing associations, urban planners, and crime prevention officers. The majority of the participants proved to be capable of identifying the strengths and weaknesses of a location fairly quickly.

With reference to the predictive power of the checklist, it turned out that the actual spatial distribution of (fear of) crime was partly consistent with the expected patterns. But there were dissimilarities, too. Agreement is closest in the case of vandalism and fear of crime. Vandalism occurs above all in places where many young people congregate, at the entrances to blocks of flats with many dwellings per entrance, and where vulnerable objects such as bus shelters and telephone boxes are located. The presence of potential offenders, the absence of onlookers, inadequate visibility, and the use of vulnerable materials are the main explaining factors here. Fear of crime is concentrated at quiet dark areas, poorly visible from houses and their surroundings. Places where 'undesirables' hang around are also often mentioned. An important factor is the freedom of choice. In particular, cycle and pedestrian routes which were regarded as unsafe and yet for which there were no alternatives strengthened the feelings of unease.

The relationship between the spatial distribution of expected and actual break-ins into buildings, theft of/from cars, and theft of bicycles, showed to be weaker. Nevertheless, some obvious points of concentration stand out in the otherwise rather capricious spatial distribution of these types of offences. There are many break-ins into basement storage rooms and staircase-

accessed flats, into corner premises, into residential buildings with poor hinges and locks on the doors, and into shops and business premises with attractive targets. Ground-floor dwellings in staircase-accessed blocks surrounded by greenland also prove to be additionally vulnerable. Here the criminal easily effects an entry via the balcony at the rear. In comparison with the other three locations, there are a relatively large number of break-ins on the Bloemfonteinstraat estate. The main explanation seems to be the many access and escape routes. The high burglary rate in the single-family houses in Veldzicht seems to be a consequence of three factors: poor visibility, easy access via the gardens at the rear, and the presence of several escape routes. These factors were more significant than the positive effect of small scale leading to a greater involvement of residents in their residential environment. Cars are stolen everywhere, above all from places where many cars are parked. Insofar as points of concentration occur, inadequate visibility and absence of bystanders seem to be the principal explanatory variables. Cycles too are stolen mainly from places where many of them are parked, e.g. in and around the De Stede shopping centre. Conversely, in residential neighbourhoods where residents have a private storeroom on private land at their disposal, few bicycles are stolen. Storage places concentrated on semi-public land in badly lit places, poorly visible from dwellings, prove to be considerably more vulnerable.

These results show that concepts such as 'defensible space' and 'crime as opportunity' are of great value. The checklist is a helpful instrument in order not to overlook any aspects and to acquire as complete a picture as possible of vulnerable elements in a design or existing situation. But knowledge of environmental characteristics will not be sufficient to explain the spatial distribution of crimes on a housing estate. The temporarily absence of residents, vulnerability of special groups (the elderly, those living alone), the urgent need for money by drug users, forcing them to take greater risk, familiarity of criminals with specific circumstances and so on, are all factors that affect the choice of target.

The effect of specified design variables

With regard to the prevailing ideas about the relationship between design aspects and public safety, some critical notes should be placed here on the basis of the data collected in the four study sites. Four hypotheses are discussed below.

Hypothesis 1: Closed housing blocks are safer than detached ones

The Bloemfonteinstraat estate can be considered a closed block, interrupted by a covered passage and staircases at each end. The distinction between public domain (street) and private domain (rear) has disappeared. The surrounding buildings consist mainly of flats accessed via the typically Hague open staircase, interspersed with shops and workshops at streetlevel. Stellenboschstraat consists of two closed blocks, with distinct fronts and backs of the housing units. The inner courtyard is closed to outsiders and accessible only by a semi-private back path. Veldzicht consists of terraced houses and detached blocks of flats (accessed by staircase or walkway) surrounded by greenery. De Stede estate consists of walkway-accessed flats over shops, surrounded by staircase-accessed blocks of flats.

The varieties in architecture and lay-out have led to great differences regarding the criteria 'visibility' and 'access/escape routes'. The inner walkway on Bloemfonteinstraat can be accessed by no less than eight different staircases, signifying an equal number of escape routes. This design feature seems to be partly responsible for the relatively large number of burglaries in the estate. The Veldzicht terraced housing also has a relatively high rate of bur-

glaries. Here, again, the ease of access and the presence of escape routes seem to be contributing factors. Other vulnerable features are the rear sides of the blocks of staircase-accessed flats, which, for the larger part, are easily reached from semi-public areas and remain mostly outside the direct lines of vision from the surrounding buildings. Stellenboschstraat, on the other hand, has suffered less from break-ins than the other locations, which would point to a certain measure of preventive effect exercised by a closed block structure - provided it is well designed.

Hypothesis 2: Busy streets are safer than quiet streets

In discussions on public safety it is frequently stated that the presence of people leads to social control - and thus to public safety. The logic of this statement was not confirmed by the study data of the four locations. Busy routes showed a slightly raised level of crime, notably break-ins into basement storage rooms and shop premises, and theft of/from cars. This can partly be explained by the fact that such routes usually know quiet hours as well, and are spacious enough to convey an impression of abandonment at such times. Secondly, busy routes are also extensively used by potential offenders. Their very presence increases the chance of an offence being committed. Casual burglars in particular prefer to operate in familiar surroundings (Brantingham and Brantingham, 1981). Furthermore, busy areas generally contain many objects of interest to potential offenders (cycles, cars, shops). And last but not least, crowds in large place offer anonymity and shelter. Strangers do not attract attention and bystanders are less ready to intervene if necessary. For all these reasons, busy shopping streets and through routes may be *perceived* as less unsafe, but actual crime rates will often be higher here than in quiet residential streets.

Hypothesis 3: Areas with mixed functions are safer than mono-functional areas

The frequently heard argument that a mix of functions leads to a reduction of crime (Jacobs, 1961, amongst others) was not fully proved by the research data either. Stellenboschstraat and Veldzicht both consist almost exclusively of housing units. Bloemfonteinstraat is also mainly residential, but is surrounded by a mixture of houses and shops plus a community centre and a few schools. De Stede is a clear example of functional heterogeneity, with flats both in a separate block and built over shops. Nevertheless, the crime rate is by no means lower in the latter two locations than in the first two. The relatively large number of burglaries in and around Bloemfonteinstraat estate can partly be explained by the combination of easy access and the general vulnerability of the area; but it is certainly also due to the mix of building functions, on account of the mechanisms explicated under Hypothesis 2. The young people frequenting the fenced sports field beside the residential block cause considerable nuisance to residents, particularly on warm summer evenings. So far this nuisance has been kept within bounds through great efforts on the part of the residents' association, who keep up a dialogue with the youngsters, have raised the garden wall at one end of the block and have protected walls with an anti-graffiti coating as well as more frequent maintenance. During the day, De Stede is a reasonably safe area, both objectively and subjectively. Nevertheless, many bicycles are stolen, even in broad daylight, and shops are frequently broken into at night. The mixture of working and housing functions appears to have resulted in an added safety risk: Shop awnings block the view of public spaces from the surrounding houses; the large shopping plaza presents an empty and deserted view at night; stockrooms of shops convey a 'backstage' atmosphere and present a blind view, especially to the adjoining car park; the facilities attract undesirable elements capable of rendering a distinctly negative image to this (also residential) district. It will therefore be clear that the relationship between functional mix and public safety is complex. Both the scale of the area and the nature of the functions represented in it are

of importance, and they will have different effects on the various types of misdemeanour and crime attracted or repelled by them.

Hypothesis 4: Large-scale buildings are more vulnerable

Numerous studies on public safety in relation to the built environment mention that anonymity and lack of social control in large-scale housing projects entail an increased risk of crime (e.g. Newman, 1972; Coleman, 1985). The more storeys or dwellings per block and per entrance, the greater the chance of vandalism and break-ins. The results of the present investigation show that the reality is rather more complex. It is true that vandalism tends to be concentrated at the entrances to large residential buildings (such as graffiti observed on the fronts of the walkway-accessed flats in Veldzicht and the high-rise block in De Stede). The relatively small-scale Bloemfonteinstraat, however, also bore its share of graffiti.

As regards break-ins of homes, it was observed that the Veldzicht terraced houses are burglarised rather frequently, so is the comparatively small-scale Bloemfonteinstraat block of flats. In the walkway-accessed flats in Veldzicht and the De Stede high-rise, on the other hand, few break-ins are committed. Only in the communal storage space of the De Stede block of flats do burglaries and thefts occur regularly.

This does not imply that the ideas of Newman and Coleman are necessarily inapplicable here. It rather seems that other factors are also of influence and evidently carry greater weight than the size of the buildings. Thus, with respect to vandalism, the risk-increasing factor of poor visibility and the vulnerable aspect offered by blind walls or poor hinges and locks seem at least as important as size or anonymity and lack of involvement. The susceptibility to burglary of the single-family houses has already been mentioned and seems above all the consequences of the relative ease of access (notably via the back) and the deficient visibility. The walkway-accessed flats in Veldzicht, on the other hand, are accessible only via a closed - albeit unlocked - doorway and offer potential burglars only two escape routes: Via the staircase or lift, or via the fire escape, which is open and therefore well visible. There are only 25 dwellings, nearly half of which are occupied by old people. As a result, at least some residents are almost always present. The high-rise on De Stede estate likewise has a number of characteristics that have a preventive effect on petty crime. The block of flats is accessed by a locked door. There is a concierge present. The communal spaces such as the hall, the staircase, the lift and the walkways are well maintained. The block is occupied exclusively by one- and two-person households without children. It is known that vandalism and casual burglary are committed mainly by young people. These facts, taken in combination, make it clear that there is little chance of crime on the estate being committed by residents themselves. In addition to schale, therefore, dwelling differentiation and allocation policy play an important role. All these factors together explain why, despite the large-scale nature of the tower block, relatively little vandalism and few burglaries occur.

The use of the Delft checklist in actual programming and design

It is intended that the checklist is used in several stages of the design process:

- to ensure a consideration of crime prevention issues in the initial brief;
- to highlight the relationship between crime prevention issues and design concepts and design solutions;
- to test the vulnerability of design alternatives;
- to evaluate present situations prior to redevelopment programmes.

So far, about 1500 copies of the Delft checklist have been ordered by architects, town planners, housing corporation, user organisations and police departments. Where large construction projects are involved, local authorities sometimes have a 'Report of the Impact on Crime' conducted previously. With the aid of the Delft checklist, the design is systematically assessed for susceptibility to crime and feelings of insecurity. Since the concept of safety assessment is quite new, plans are sometimes assessed by an official especially appointed for this task, such as the local executive responsible for crime prevention, or an expert from outside. This introduces specialised expertise into the decision-making process, emphasising and enforcing the concept of public safety. With respect to these practices, several remarks should be made based on the results from studies executed by the Delft University of technology in three urban renewal projects in Rotterdam. Planning and construction are dynamic and long-term processes involving many different parties. Changing points of view, conflicting interests and shifting boundary conditions lead to constant changes of plans while these processes are going on. It would be too expensive to have every considered option assessed for safety; besides, an alternative may be outdated before the ink on the assessment papers has had time to dry. Oral planning plays a large part in the process; not all ideas are committed to paper, or perhaps only sketchily so. As in such a convoluted process the conveyance of information to an external advisor is bound to be problematic, it is probably wise to have the advisor join the planning team. It will be the task of one appointed team member to explicitly raise the matter of public safety at regular intervals and to submit all plans to a continuous and critical review. This can be done by one of the regular team members (such as the co-ordinator or team leader) or by an expert brought in for the purpose. It is advised that the 'public safety expert' attend as many meetings as possible. Where this is not feasible, it is a good idea to train *all* project members - to a certain degree - in the concept of public safety.

In the early nineties, the Dutch police had a Police Label Secured Housing developed, after the British quality mark 'Secured by Design' (Korthals Altes & Woldendorp, 1994). Its theoretical framework was based on the eight criteria of the Delft checklist. Five levels are discerned:

- district planning (size of the district, density, height and scale, access routes);
- building layout (estate, semi-detached houses, single-family houses, inner grounds);
- specific functions (parking, playing facilities, tunnels, subways, busstops, back-passages);
- resident's participation and responsibility (neighbourhood management, home watch, maintenance, supervision);
- building design (orientation of living rooms, roofs, main entrance, targethardening).

Between eight and twelve requirements have been defined for each level. The label acts as a quality mark. To qualify for the mark, eighteen core requirements as well as 60% of the other requirements have to be met. Bonus points can be awarded for additional qualities, in compensation for failure to meet the requirements. Each requirement is set up according to the pattern language of Christopher Alexander et al (1977): What is the problem or objective, how can one solve the problem, which types of offences are involved, and which are the relevant criteria. The Police Label has been received with a great deal of interest from building suppliers (contractors, housing corporations), the police, and municipal organisations. The mark is seen as tangible proof of attention paid to safety and thus acts as a strong incentive for preventive measures. In the near future, the requirements will be honed to further precision and strictness, whereas the mark itself is to be developed into a National Hallmark. Recently a similar quality mark has been set up for existing constructions.

It may be concluded that issues of public safety - including the Delft checklist - have become accepted principles in building practice. But that does not mean that all is well in building land. The aspect of safety is often dealt with rather summarily and/or at a very late stage of the designing process. It is highly recommended that public safety be included in the design criteria from the very start, when the points of departure, the objectives and the (spatial and social) bills of requirements are defined, as well as during the detailed designing of town planning and architecture. If incorporated at an early stage, safe(r) solutions can often be adopted at no extra cost. Furthermore, it should be included in an integral approach together with all kinds of socio-cultural measures.

Information, guidelines, standards

Although public safety is currently recognised as a guiding principle in building practice, the implications remain underexposed in many architectural designs. That is why several parties are in favour of standardisation and legislation, as happened with fire department regulations and constructional safety standards. The regulation that entrances of residential buildings have to be closed to non-residents has already been included in the Dutch National Building code. The standard for security devices of the Dutch Standards Institution has likewise been included in the building regulations of several municipalities. Such practices guarantee that the necessary facilities will be attended to in an early stage. Other countries, too, include safety measures into their standards. Recently the European Committee for Standardisation (CEN) installed a technical committee (TC325) for the preparation of a European Standard. Three groups are working on terminology, urban planning and building design. But it does not do to go overboard on legislation. The link between public safety and the built environment is a highly complex one and every design constitutes a compromise between many, often contradictory demands. The susceptibility of a design to (petty) crime depends not only on the characteristics of the design, but also - or even mainly - on its location and its users. A small block of houses with a shared entrance hall situated in an urban renewal area in a major city is used differently from a comparable block in quiet rural surroundings. And the atmosphere and utilisation of a block of flats for the elderly are very different from a similar building housing large families with small children. Therefore it would be wise to differentiate between risk categories. The Dutch standard for security devices does just that: In it three categories of risk are discerned, with an increasing level of security requirements against breaking and entering. This approach allows for differentiation in the level of requirements, but it needs a reliable assessment of the actual risk of burglary. It has an added advantage: Where the selection of certain designs, such as an open structure which exposes the backs of buildings to a public area, may bring an increased risk of (the fear of) crime, compensation for this can be found in tightening other security requirements (i.e. quality locks). Such an approach seems to do justice to the complexity of the relationship between public safety and the built environment, rather than strict regulations that prescribe every detail of permitted architectural designs.

References

- Alexander, C., Ishikawa, S. and Silverstein, M. (1977). *A pattern language*. New York: Oxford University Press.
- Bennet, T. and Wright, R. (1984). *Bruglars on burglary*. Prevention and the offender. Gower House, Hampshire.
- Brantingham, P.J. and Brantingham, P.L. (eds) (1981). *Environmental Criminology*. London: Sage Publications.
- Clarke, R.V.G. and Mayhew, P. (eds). *Designing out crime*. Home Office Research Unit, London.

- Coleman, A. (1985). *Utopia on trial. Vision and reality in planned housing*. London: Hilary Shipman.
- Jacobs, J. (1961). *The death and life of great American cities*. New York: Vintage Books.
- Korthals Altes, H.J. and Woldendorp, T. (1994). *Politiekeurmerk Veilig Wonen*. Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, Rotterdam.
- Newman, O. (1972). *Defensible space*. Crime prevention through urban design. New York: Macmillan Company.
- Newman, O. (1973). *Design guidelines for creating defensible space*. Washington D.C.: Government Printing Office.
- Newman, O. (1980). *Community of interest*. New York: Anchor Press/Doubleday.
- Poyner, B. (1983). *Design against crime*. Beyond defensible space. London: Butterworths.
- Prak, M.L. and Priemus, H. (1986). A model for the analysis of the decline of post-war housing. *International Journal of Urban and Regional Research* (10) no. 1, 1-7.
- Voordt, D.J.M. van der and Wegen, H.B.R. van (1979). Feelings of anxiety and environmental design. *Delft Progress Report* no. 4, 234-251. Delft: Delft University Press.
- Voordt, D.J.M. van der and Wegen, H.B.R. van (1990a). *Sociaal veilig ontwerpen*. Checklist voor het ontwikkelen en toetsen van (plannen voor) de gebouwde omgeving. Technische Universiteit Delft.
- Voordt, D.J.M. van der and Wegen, H.B.R. van (1990b). Testing building plans for public safety. *Netherlands Journal of Housing and Environmental Research* Vol.5 no.2, 129-154.
- Voordt, D.J.M. van der and Wegen, H.B.R. van (1991). *Sociale veiligheid en gebouwde omgeving*. PhD-thesis. Technische Universiteit Delft.
- Voordt, D.J.M. van der and Wegen, H.B.R. van (1993). The Delft checklist on safe neighbourhoods. *Journal of Architectural and Planning Research* Vol.10 no.4, 341-356.

Paul Ekblom,
paul.ekblom@rpu.hmg-ho.gov.uk
Offenders and Corrections Unit,
UK Home Office Research and Statistics Directorate
United Kingdom

What price prevention of domestic burglary? Cost-effectiveness and other lessons from the Safer Cities Programme¹

A unique opportunity presented itself to answer some long standing and important questions when the Home Office Research and Statistics Directorate (RSD) was asked to evaluate Phase I of the Safer Cities Programme. How well do routine partnership-based local crime prevention schemes work (as distinct from high-quality demonstration projects)? How *much* crime do they reduce, at what cost? What works best? The answers to these questions are important for policymakers in both central and local government, and the police. Providing reliable answers proved a major challenge. It required us to develop new research and statistical approaches, and to collect data on an industrial scale.

Safer Cities aimed to reduce crime and fear of crime, and to create safer environments for economic and community life to flourish. In each of 20 cities, the Home Office funded a co-ordinator and a small team. Co-ordinators were recruited locally and were guided by steering committees representing local government, the police, probation, voluntary bodies and commerce.

The projects tackled a range of crimes - eg, domestic and commercial burglary, domestic violence, vehicle crime, shop theft and disorder. They used diverse methods and were intended to take the now familiar problem-oriented approach, with initial targeting of problems locations based on a 'crime and social profile' of their city.

A variety of local organisations bid for funds from Safer Cities grants (£250,000 annually per city). All told, some 3,600 schemes were started, using £30m of Safer Cities money in direct and administrative costs, plus substantial amounts levered from elsewhere.

Safer Cities action against burglary

Our evaluation centred on domestic burglary because co-ordinators often targeted it, preventive practice was well-developed, and burglary schemes tend to have localised effects. If Safer Cities was to have a measurable impact on crime, it would be on burglary.

Nearly 300 of the 500 Safer Cities schemes aimed at domestic burglary had started by summer 1992. Our evaluation focused on these.

- Three in four involved **target hardening**
- Nearly one in ten focused solely on **community-oriented action**, raising awareness and promoting self-help
- The rest were a miscellany covering eg distribution of leaflets, and surveys.

The amount per scheme ranged from a few pounds for leaflets to over £100,000 for major target-hardening.

The evaluation approach

We aimed to assess the cost-effectiveness of the schemes as a whole, to provide the best picture of what a large-scale prevention programme can do. We measured outcome in large numbers of small areas in two complementary ways:

- before and after surveys - 7,500 household interviews were carried out in over 400 high crime neighbourhoods in 11 Safer Cities and eight comparison cities. The surveyed areas covered 96 of the 300 schemes.
- local police crime statistics covering the period 1987-1992. They encompassed 700 police beats in 14 Safer Cities, and covered 240 of the 300 burglary schemes. There were also city level statistics in nine comparison cities.

In each case we studied the average effects of burglary action in our small areas by comparing changes in risk in:

- the set of control cities to indicate national background trends
- Safer Cities areas where nothing was done to indicate local trends
- Safer Cities areas with burglary schemes of varying 'intensity'

Scheme intensity and statistical modelling

To match these measures of *outcome* we needed a universal measure of *action input* to estimate the collective effects of a variety of burglary schemes spending different amounts in different ways and covering territories of different sizes. When action took place in an area, we measured its 'intensity' by dividing the total amount spent from Safer Cities and levered funds by the *total* number of households in the area. We also adjusted for how long action had been in place. Where several burglary schemes covered an area, we added their action intensities.

Our statistical models enabled us to explain variations in burglary risk from area to area, and over time, taking into account background trends, social differences between areas, and the amount of Safer Cities action. We produced estimates of the reduction in area burglary risk per pound's worth of average burglary action per household. We then calculated estimates of the cost per burglary prevented (which decreased as an area's crime rate rose). This involved making a number of assumptions - for example, that the impact of the Safer Cities burglary action would last just two years.

Calculating action intensity and assigning it to the times and places covered by our outcome measures was a demanding task (involving linking data from the Census, beat boundaries, surveys, recorded crime statistics and the Safer Cities MIS) needing purpose-built computer software in a Geographic Information System.

The results

There was good and consistent evidence from both the surveys and the recorded crime statistics that Safer Cities schemes reduced the risk of burglary in the areas they covered.

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

Interestingly, we found not only that, as expected, more intense action in an area led to a greater reduction in risk, but also that the mere *presence* of action had a substantial effect - even modest schemes produced this 'step down' in risk. This meant that we had to estimate two different types of cost:

- overall cost - how much to prevent one burglary through typical Safer Cities action
- marginal cost - how much *extra* money to put into a scheme at its inception to prevent one *extra* burglary

The overall cost was substantially lower because it reflected the effects of both the presence and the intensity of action, the marginal cost only the intensity effect.

In sum, the evaluation showed that:

- Overall, the schemes reduced burglary and were cost effective. Simply implementing action in a police beat reduced local risks by nearly 10%, and nearly 30% in the smaller survey areas.
- Physical security measures against burglary seemed to work independently. But community oriented activities (eg to increase awareness and promote crime prevention) needed reinforcement with action against other types of crime, or against crime in general.
- The overall cost of each burglary prevented was about £300 in very high crime areas. It was about £900 when risks were at the lower end of the scale. The average financial cost of a burglary to the state and the victim was about £1,100. Grossed up, a very approximate estimate for the total benefit from Safer Cities burglary action was 56,000 burglaries prevented at a saving of about £31m - not far short of the cost of the entire Programme.
- Reduction in burglary risk was greater where there was more intense burglary action but to achieve these bigger falls cost disproportionately more. 'Marginal cost' estimates per extra prevented burglary ranged from about £1,100 in the highest risk areas to about £3,300 in the lower risk ones. In monetary terms extra expenditure was justified only in high risk areas but there are other considerations (see below).
- Low intensity action seemed to displace some burglaries to nearby areas, and to cause burglars to switch to other property crime within the actual scheme area. But when action was of moderate intensity or more, neither problem occurred: adjacent areas benefited from some reduction in burglary, and other crime decreased in scheme areas.
- Only a few people were aware of preventive action in their area. For them, *intensive* action decreased worry about burglary, while low level action actually increased it.
- People's perceptions of their area's quality improved only where action was most intensive.

The lessons for policy and practice

The RSD evaluation contains the following lessons for local partnership action on burglary:

Is co-ordinated local action against domestic burglary worthwhile?

Burglary schemes of the type implemented in Safer Cities were cost-effective in areas with burglary risks typical of cities. Cost-effectiveness was reduced in some places due to displacement but increased when action was intensive, burglars avoiding a wider area than strictly necessary ('diffusion of benefit').

How did the action work?

The mere presence of burglary action reduced burglary risk, suggesting that 'area' processes were operating rather than those which act to defend individual homes. Offenders, alert to

any action in an area, find it unattractive to operate there. The pattern of displacement/diffusion of benefit effects is consistent with this. Such mechanisms, however, suggest that the impact we measured may be shorter rather than longer-term.

Where is it best to target action?

By and large, targeting areas with moderate to high rates of burglary, typical of cities, promises the best returns. The main difficulty in achieving such targeting is the absence of readily accessible local crime data. (In our experience obtaining this data was extremely slow and labour intensive - sometimes involving 'bar and gate' counting - and suffered from the vicissitudes of changes in beat boundaries, inadequate maps, missing records and the 'dump the data after 2 years' mentality.) Increasing police use of Geographic Information Systems will help greatly here. If operated to a common incident-based standard, and covering sufficient past years, they would also facilitate local and national evaluations of crime prevention initiatives, making them better, quicker and easier - surely a worthwhile investment.

What amount of action is needed?

The answer is not entirely straightforward. There may be a threshold necessary for impact to be maximised, but diminishing returns beyond this. More intensive schemes seem to:

- stop displacement of burglaries to other areas
- have a beneficial spillover effect to other areas (diffusion of benefit)
- stop switching to other forms of property offending

They may also have a more durable impact and give economies of scale in implementation. However, less intense action also had an impact provided it exceeded the threshold above which people were both aware of what was being done and worried less about burglary. The best estimate of this threshold is a spend of roughly £20 per household in an area. At this intensity, displacement should also be much less, since it appeared to be countered at about the £4 level upwards.

What sort of action to take?

A strategy combining action against burglary with action against crime in general is most appropriate. 'Community-oriented' action against burglary should not be introduced alone. In addition, it seems best to bring schemes together, across adjacent areas. This will decrease the chance of burglary being deflected elsewhere since we know that burglars tend to be unwilling to travel far.

Well-publicised action is also best. This should reassure householders, and send a stronger deterrent message to offenders. But action of sufficient intensity obviously needs to be *taken*, not just announced. Finally, publicity should be handled carefully, to avoid raising unrealistic expectations and causing resentment that some households, or neighbourhoods, are losing out.

Footnote

1 This paper is UK Crown Copyright.

Further details are in Home Office Research Findings 42 and technical substantiation - for the strong-minded only - in Home Office Research Study 164. Findings on implementation issues are in HORS 161 and Safer Cities studies by Home Office Police Research Group are in Crime Prevention Series 38, 42, 45, and 51. All of these can be obtained from the Information and Publications Group, Research and Statistics Directorate, Home Office, 50 Queen Anne's Gate London SW1H 9AT.

Ulf Christiansen og
Erik B. Jantzen
Statens Byggeforskningsinstitut, Hørsholm,
Danmark

Crime prevention in the planning of housing areas. Six cases from Copenhagen and its region

Introduction

The research reported here explores physical planning and design measures for crime prevention and their influence on the prevalence of local crime in two housing estates built in the metropolitan region of Denmark after 1985. The plans and the design should follow a set of codes of practice developed with the aim of crime prevention. A comparison is made with four other estates in the same region. The assumptions behind the introduction of the codes of practice for both technical prevention of violence and vandalism and of burglary in housing areas through planning are that the planning and design of areas, where the codes have been applied, significantly reduce the incidence of registered and experienced crime in them. The idea is that planning and environmental design will influence the possibilities for exerting social control in the area by e.g. clearly indicating to outsiders, inhabitants and other legitimate users the delimitation between private, semi-private and public territory. In this case it will be easier for the residents (and others) to look after and watch over the area. This leads to recommendations for visible and conspicuous demarcations between the various types of territory. The effect and influence of these recommendations have an indirect character, but may be of the greatest importance. This is also the case for the possible influence on residents' attitudes of a well designed lay-out and landscape plan. It may stimulate groups among them to cooperate and take part in management and maintenance of e.g. green spaces and buildings. The recommendations have a more direct crime preventive intention when they recommend better lighting, the abandonment of "dead" angles on the outer side of buildings and of thickets and shrubberies close to entrances etc. But one must remember that the physical planning and design of an area is only one aspect of the factors responsible for its crime rate. Population composition, social and economic aspects in neighbourhoods close by and in the area itself and its history are of prime importance as well as general economic conditions in society, unemployment etc.

Selection of housing areas for the investigation

In order to be able to compare housing with preventive design features included to varying degree, different types of urban neighbourhoods which were planned under different conditions concerning crime prevention have been investigated.

The two estates where crime prevention through planning and design have been introduced explicitly are:

- * **Sibeliusparken** in the municipality of Rødovre:
a social housing area, low-rise but multi-storey, integrated in an industrial neighbourhood.

* **Egebjerggård** in the municipality of Ballerup:

a new urban neighbourhood with mainly low-rise buildings. Three property forms exist: social housing, cooperative housing and private housing. The site plan aims at functional integration.

Two low-rise estates in the municipality of Albertslund were selected according to criteria, which primarily have no bearing on crime prevention:

* **Galgebakken** is a social housing estate and was selected on account of planning ideas that encourage the interest among the inhabitants for collective actions e.g. against crime.

* **Godthåbsparken** is a private estate with individual row-houses. It was selected also in order to have a basis of comparison with Galgebakken. It is located as a neighbour to that estate and was constructed at roughly the same time. In its planning neither crime prevention nor social aspects were included.

Two multi-storey social housing estates, both renewed, but without explicitly taking measures for crime prevention into account, were also selected:

* **Egedalsvænge** located in the municipality of Karlebo. The renewal created an increased awareness among the inhabitants about the maintenance of the buildings and the green spaces. At the same time glassing-in of the balconies gave good opportunities for watching the open areas and the green spaces within the estate's perimeter.

* **Nivåhøj** in the municipality of Karlebo was selected also for comparison with Egedalsvænge. Neither in the original planning nor in the renewal considerations of crime prevention were included.

The location of the housing areas is shown in figure 1. In the following section a short description of them is presented.

A description of the six housing areas

Sibeliusparken

Sibeliusparken is located close to the centre of Rødovre in an older industrial area (Egegårdskvarteret). The area was formerly used for smaller industry, crafts- or tradesmen and repair firms. From the seventies a change in the types of businesses left parts of the area in a state of dereliction. The municipality decided therefore to convert the area into mixed land use in order to avoid the decay to spread and to add new housing in the centre of town. At the same time the municipality wanted housing areas where prevention of crime and vandalism was an integrated part of the planning¹.

Today Egegårdskvarteret includes a mixture of housing, institutions and commerce in an integrated urban neighbourhood. Sibeliusparken comprised (at the time of the investigation) 169 dwellings, 22 small dwellings for young people and 36 so-called supplementary rooms all built in 1985-86.

Egebjerggård

Egebjerggård is a new urban neighbourhood, situated in the municipality of Ballerup only 15 km from the centre of Copenhagen. The neighbourhood is the outcome of 12 years of

constant development in an experimental context. Originally the plan for a housing area Egebjerggård encompassed the building of a thousand semi-detached houses, identical in form and different in size (plus a school and care institutions).

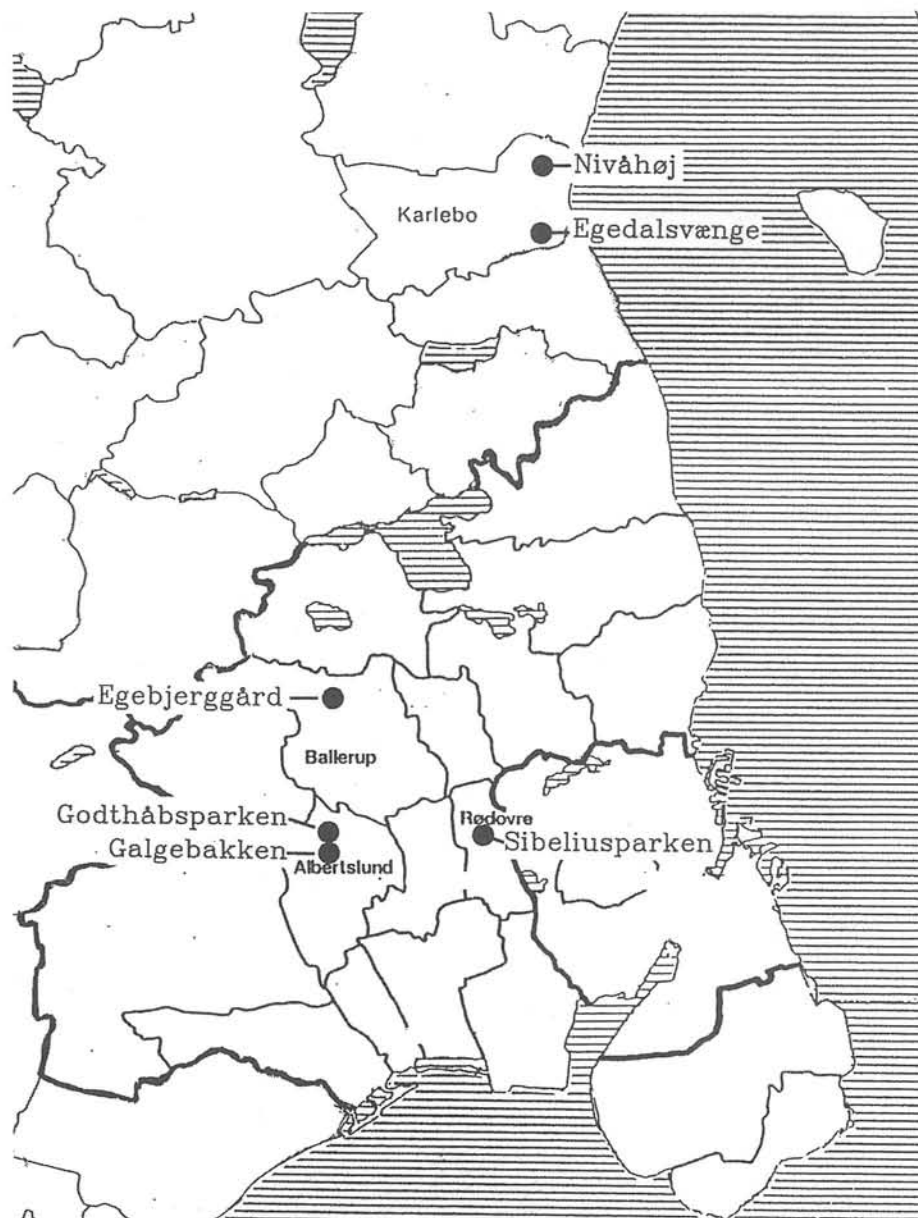


Fig. 1. The location of the housing areas studied on a map of municipal boundaries in the region of Copenhagen

The experiences from the large, mostly multi-storey housing areas, built in the early sixties and onwards had, however, been distressing. The large housing estates had often developed into areas of problems and over time required many resources for “repair” of both the buildings and, not least, the social fabric.

In 1984 the municipality decided, in co-operation with the Danish Building Research Institute (SBI), to embark on a new experimental strategy for the design of urban areas. A new pattern for “Integrated Neighbourhoods” should emerge through experiment, public debate and an innovative system of planning guidelines and regulation, and amongst them:

**The housing area should be organised so that the social structure would be strengthened and prevent the area from decaying by violent and wanton destruction.*

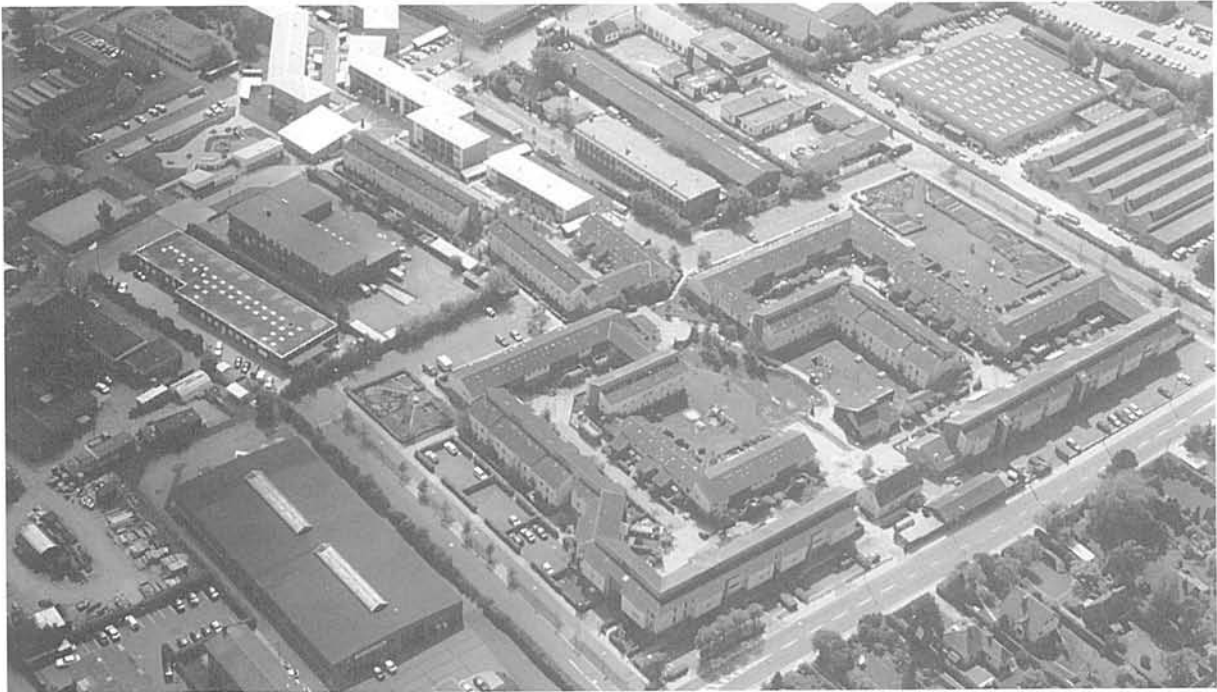


Fig 2. Sibeliusparken forms a “closed” neighbourhood with clear border lines towards the surrounding neighbourhoods which are both areas with commerce/places of work and areas consisting of detached single family houses.



Fig 3. Great emphasis has been placed on the design of the urban space. An urban form with a varied environment has been achieved. Buildings are joined to their neighbours and placed directly on the edges of streets. Pavements and plantation contribute in forming a sense of a town unit.

Today Egebjerggård consists of 850 dwellings in different types of housing and tenure, a school, some day-care centres for children and the elderly, as well as shops, in an urban neighbourhood - a town unit with five spatial sub-divisions.

Galgebakken

Galgebakken is situated about 16 km from Copenhagen and some 3 km from Albertslund city centre with its station, trains, public services, shops and institutions. The housing area comprises 570 dwellings in semi-detached housing supplemented with 74 single rooms for young people and about 1000 m² common facilities. The area is connected with Albertslund centre with a comprehensive system of pathways securing road-safety. The design of Galgebakken was based upon the idea of creating a housing area, where the residents would be inspired to participate actively in the forming and maintenance of a social and organizational structure. This would - was the opinion - be decisive for giving children good conditions of life and for growing up. Families who took up residence in 1973 were, to a great extent, supportive of these thoughts and the way the design was completed.



Fig 4. Galgebakken's "step up" system is clearly visible on the air-photo with the semi-detached houses forming the housing quarters. The traffic system can also be detected with the pathways for pedestrians and the parking places in between as pockets with only one way in and out.

Today Galgebakken has the reputation of a housing area with a special, socially based common life and the area still attracts families with this attitude towards life and housing. These facts were the background for choosing the area for the investigation together with the expectation of some positive influence upon prevention of crime. Examining the housing area as it has developed one must admit that the system is functioning in the way it was planned. Residents participate more frequently in the organizational work and there seems to be a fair correlation between the physical, the social and the organizational environment.

Godthåbsparken

This housing area was constructed in 1967 as a high density, low-rise building scheme with blocks of row houses of varying length. There are 804 privately owned houses erected in a very strict linear manner as modular buildings using room-size concrete panels. It is a very typical housing scheme for that period where contractors wanted high rationality, high utilization and a very tight economic and profitable building process. There are, in addition to the dwellings, common facilities like playgrounds, open spaces, a pool and buildings for common residential purposes.

The housing area is a neighbour to Galgebakken and was, for this reason, chosen to be a kind of standard of reference in the investigation.

Godthåbsparken has not in any way been the subject of crime prevention in its planning. But a brief examination of the building scheme shows some possibilities for, e.g. preventive surveillance over neighbouring houses and open space areas. The scheme, through the construction of the traffic-system, gives outsiders a clear sense of a united and private housing area that could support a kind of prevention. When looking at other features we recognize other less supportive solutions. The area is very monotonous and you easily lose orientation. The system of path-ways does not help here as it does not lead from one important point in the area to another.



Fig 5. The linear building scheme is demonstrated on the photo. The pathways do not support the creation of a housing area with vitality. That is in the sense that they form a rigid pattern and the pathway's only purpose is to give access to the houses. In a crime preventional perspective it is less favourable because of the many entrances to the area, its monotonous enclosure and the lack of visibility.



Fig 6. Egedalsvænge, built in 1973 and renovated in 1986, comprises eighteen four-storey blocks of flats with a total of 496 dwellings, 166 minor dwellings for single young people and eight institutions. The inner part of the housing area is car-free, entrances are from inside the common area with playgrounds and open spaces. The parking places are located in the periphery.



Fig 7. Nivåhøj, built in 1974 and 1982 and renovated in 1989, comprise three units with a total of 752 dwellings. Nivåhøj should form a standard of reference towards Egedalsvænge, as it was planned without any reflection and activities concerning prevention of crime.

Egedalsvænge and Nivåhøj

These two housing areas both consisting of multi-storey social housing have been subject to renovation. None of them comprise any expressed efforts regarding crime prevention. However, crime prevention has been explicitly included in the planning of the renovation of Egedalsvænge as the building association did emphasize its concern about securing a strengthening of the social structure. This should be supportive of establishing a common culture among residents in order to increase their feelings of belonging and their participation in the maintenance that could include prevention against violence and vandalism. Furthermore, the balconies were supplied with glass facades, which should increase the resident's possibilities of using the balconies for "out-door" staying, and in addition to that enable them to keep an eye on things. These conditions were expected to have some influence on reducing the amount of crime.

The concept of crime. Typology used

By criminal acts we understand all acts which are punished by law. Deviant and antisocial behaviour not defined as crimes or punished as misdemeanor is, however, increasingly treated in the criminological literature. Disorder and incivility are terms commonly used. Fear of crime is also an important subject.

In the investigation reported here only crimes that impinge on the safety of persons and property and on individuals' feelings of security in housing areas and estates and their access roads are included. Sometimes the geographical area of interest is extended to the surrounding urban area i.e. to the municipality in which the estate is located or to a larger regional subdivision. This means that street crime, crimes of violence and housebreaking (residential burglary) are of particular interest. In the terminology of the British Crime Survey (1992) a selection of personal offences and of household offences was made.

Among personal offences the following have been selected:

- robbery
- assault
- major sexual offences

And among household offences:

- residential burglary incl. attempts
- appropriation and thefts of motor vehicles
- bicycle theft

To these "vandalism" is added.

Statistical data

The statistical database on crimes committed is created from crimes reported to the police in the four calendar years 1990 - 1993. We believe that nearly all crimes reported are also registered. Not all crime is reported however and we should assume that the "real" number of crimes in a given period is higher than the one reported. There is "a dark figure" (da. mørketal, ge. Dunkelfeld) to be reckoned with. Victimological studies show that victims often do not report the crimes perpetrated against them. In particular this is the case for crimes of violence, especially when they are not serious or when they occur among close relatives who live together. The proneness to report is relatively much higher for serious property crimes such as burglaries and car theft. Here the fact that most households are insured makes it likely

that reporting to the police will take place, as this is a precondition for being reimbursed (Balvig, 1984, and Kyvsgaard, 1993). For burglaries in particular the fraction of non-reported cases has been found to be small, see e.g. Jones & Short, 1993, who found only 4 per cent of unreported cases. In Denmark the national police register reports an identification number, the date and time of day of the offence (if possible), the local authority code and the address, where the crime was reported from for each type of crime. In nearly all cases this address will also be the place, where the crime was committed.

How to define targets at risk?

Wikström, 1991, pp 193-200, has a thorough discussion about which denominator to use when calculating valid area crime rates. He states two main reasons for calculating crime ratios when comparing different areas of a city: "one is to control for targets at risk, the other to control for differences in environmental opportunities", op. cit. p.194. Any object that by the definition of the crime in question can be the target of the crime is considered a target at risk. One must distinguish between mobile and nonmobile targets, as the calculation of area crime rates in most cases should differ between these two types of crimes. The reason is their temporal distribution. As Wikström writes p.194: "In case of nonmobile targets, such as residences, one might overlook the temporal distribution of the crimes in the calculation of the crime rates because the spatial distribution of targets at risk do not change over the week or over the day. In cases of mobile targets, such as people or cars, the problem is complicated by the fact that the targets might be concentrated in some areas at some parts of the day and in other areas in other parts of the day, so that the targets at risk may show a temporal distribution different from that of the crimes." For residential burglaries, the number of residences is the obvious denominator to use in the calculation of the crime rates. The same denominator was used for violent crimes and car thefts, although with less justification.

Theoretical aspects of crime. Situational crime prevention

Offenders and victims. Situational factors

For a crime to occur there will have at least to be an offender and a victim. The victim may, when we are not in the category of personal offences, be an abstract entity (a legal person): a housing association, a firm, a local authority, the state etc. Studies show that the propensity to break the law varies significantly in the population. On the one hand there are those who occasionally may fall for a rare temptation and at the other extreme we find the chronic offenders. The propensity to offend shows a general variation with demographic and social characteristics such as sex, age, social class etc. An individual's criminal propensity will grow and diminish with age. Individual differences in propensity may interact with immediate situational factors such as opportunities, costs and benefits and determine, whether a criminal act will or will not occur. A person's risk of becoming a victim will obviously also vary with personal and other characteristics. In the actual situation when a criminal act is a possibility, more specific factors will influence the risk of victimization. The offender's assessment of the possibilities for committing a succesful crime is increasingly stressed in recent theoretical work (Clarke, 1992, p 8-9). Criminal conduct is highly susceptible to variations in opportunity and to transitory pressures and inducements. Studies of residential burglary have thus shown that the avoidance of risk and effort play a large part in target selection decisions (Brantingham and Brantingham, 1975). These facts about offenders' motives, intentions, feelings and perception of criminal opportunities as well as their assessment of risks of capture and severity of sentences have inspired criminologists to set up a "rational choice model" of offending. It is influenced by economic thinking and assumes that offenders seek to benefit themselves by criminal behaviour while minimizing costs. This involves decisions and

choices on their part (Cornish and Clarke, 1987). The general economic approach to crime was however begun much earlier i.e. by Becker, 1968.

Situational crime prevention

Situational crime prevention refers to a preventive approach that relies upon reducing opportunities for crime and not upon improving society or its institutions. It comprises opportunity-reducing measures that are, according to Clarke, 1992, p.4:

“(1) directed at highly specific forms of crime (2) that involve the management, design or manipulation of the immediate environment in as systematic and permanent way as possible (3) so as to increase the effort and risks of crime and reduce the rewards as perceived by a wide range of offenders”.

As examples we can take i.a. target hardening of the locks and bolts variety, intruder alarms, radar speed traps, surveillance of specific locations provided by employees such as concierges, the use of vandal resistant designs and materials, neighbourhood watch, Oscar Newman's “defensible space” and “crime prevention through environmental design”.

Defensible space

The concept of “social control” is fundamental to the ideas upon which “defensible space” is built. We distinguish between formal and informal social control. Formal control derives from laws and directives and rests upon supervision by police and other, private or public personnel who have been allotted similar, but more limited powers e.g. teachers, railroad attendants, night-watch men etc. Informal control depends on habits and norms in society and in smaller groups. It is performed by the citizens themselves. The notion of informal social control is central to the investigation reported here. It assumes that informal control can be furthered by planning and design both of urban districts, neighbourhoods and estates. Before Newman, Jane Jacobs had emphasized the mixture of urban functions as a means to increase social control. A city-plan in which many functions are mixed together she considered to be well suited as it would lead to more people being present simultaneously in public space with a higher probability that someone would notice irregular and criminal behaviour, violence and escape. In the field of psychology the concept of “territoriality” or territorial control has gained acceptance. People who feel a responsibility for definite locales and places, e.g. parts of cities or villages or smaller dwelling areas, who “protect” the areas against intruders, exhibit territorial behaviour. It is essential to get the inhabitants involved in such behaviour if an area is to be protected. Their involvement could manifest itself both in the planning, in the management and in the up-keep of the immediate environment, green spaces etc. But most important: in the daily use and life of the residential area.

Oscar Newman transferred territoriality to housing and planning with his own concept of “defensible space”. Housing areas and the buildings therein should be planned in such ways that the feeling of territoriality would be strengthened. But there were other dimensions: possibility of natural surveillance i.e. “the ability to observe the public areas of one's residential environment and to feel continually that one is under observation by other residents while on the grounds... and within the public areas of ...interiors...” (Newman, 1972, p. 78). Image and milieu and distances to problem prone localities and to the city centre etc. he mentioned as well. He also highlighted other aspects, but today most authors are only willing to include territoriality and its complement, natural surveillance in the concept. The idea of defensible space is thus somewhat controversial, especially for social scientists. If the residential areas are so heavily touched by crime that some kind of immediate treatment has become neces-

sary, then social, managerial and preventive measures with the police involved are considered to be much more effective, but often physical refurbishment of buildings and outer areas will be necessary.

Thus planning measures are important in the preventive work. Research based on interviews with known offenders has shown that natural surveillance possibilities discourage burglars, see e.g. Shaw and Gifford, 1994, and Macdonald and Gifford, 1989. For the prevention of fear of crime good outside lighting may also be very important.

The influence of the local housing market

Clearly it is choices made within housing markets that determines who lives in particular residential areas. The social structure and the population distribution may play an important role for the occurrence of incivility and criminality in an area as well as for where the offenders live. Investigations in Sheffield (England) have shown that both offence rates and offender rates vary with dwelling characteristics, Bottoms and Wiles, 1988. They found low offender rates in neighbourhoods where residents live in owner occupied housing (reflecting their higher income and higher social status). In these areas there will be relatively high offence rates, especially burglaries, robberies and cases of car theft. In areas with a high proportion of social housing they found both high offence and high offender rates. The observations about offence rates are to some extent confirmed by the Danish police data, in which overall burglary rates for owner occupied and social single family housing are considerably higher than rates for rented apartment housing. In the present investigation e.g. we found 27 residential burglaries committed in single family houses vs. 10 in apartment housing per 1000 residences per year in the municipality of Albertslund.

Research method

In our research drawings and plans, technical registrations and photographs were used in order to describe the elements of crime prevention in the estates. The preventive intentions were found through studies of reports, plans and other publications as well as from interviews with planners, architects and building societies. Data on crimes reported to the police in the period 1990 - 1993 in the estates and the municipalities, they are located in, were used as indicators of criminality. Other data on crimes, the estates and their management were obtained from interviews with estate managers and elected members of boards. For the estates in the municipality of Albertslund the local police were interviewed as well. Data about the social and demographic characteristics of the inhabitants in estates and municipalities were taken from a database at the Central Bureau of Statistics. The method used was thus a mixture of qualitative evaluation and statistical analysis.

A description of the preventive lay-out and design in the two "code" estates

The framework for our investigation is based first and foremost on the recommendations in the publications: *Technical Prevention of Violence and Vandalism* and *the Code of Practice for Technical Prevention against Burglar Attack*.

The purpose of these recommendations is to give planners and project designers/managers a better chance of shaping the physical environment so as to minimize violence, vandalism and burglaries.

We all know that violence and vandalism, besides their material and human costs also have indirect consequences of considerable importance. They give rise to fear and insecurity and cause changes in behaviour, so that people tend to isolate themselves. An undesirable and self-reinforcing developmental process will begin which can result in the eventual depopulation of the outdoor areas of towns and housing areas. The recommendations aim to prevent or curtail such a developmental process as well.

Ultimate goals

The basis for these recommendations and for the planning of Sibeliusparken and Egebjerggård is *that the society should continue to be open, with a minimum of physical barring and formalized surveillance.*

As a result of this goal, some injuries and damage from violence and vandalism are unavoidable and have to be tolerated, together with some burglaries.

In order that the incidence of violence and vandalism should be as small as possible, technical prevention was brought into use in the planning process. At the same time the structure and content of the recommendation became framework for our survey in order to analyze the effect of the use of the recommendations. Did the design secure the creation of:

*integrated urban environments and traffic systems that ensured the use during as large a portion of the day and night as possible?

And are there

*clear demarcations between different kinds of areas and buildings in the housing areas which should increase the attachment to them of their users and the sense of individual responsibility?

And as a third issue the creation of social networks - are there

*well used common areas which provide good opportunities for social contacts and self-realization in order to stimulate constructive social patterns of behaviour, i.e. making it possible for users to have influence on the appearance and use the physical environment?

The housing areas and districts are designed in such a way that persons of different ages and social and ethnic backgrounds can come into contact with each other and become integrated.

The co-location of dwellings, places of work, utilities and culture and leisure time facilities can result in more people using the area at different times of the day and night. The crime prevention effect of co-location and integration were anticipated to be greatest if the units that are located together are relatively small.

In Egebjerggård different kinds of traffic are concentrated on adjacent parallel tracks in such a way that motorists, bicyclists and pedestrians use the traffic routes together and with visual contact with each other. In consequence of this principle, networks of pedestrians and bicycle paths in green areas are just for supplementary and recreational use and not particularly for daily travel.

In both areas there is a subdivision into user group areas because it is anticipated that an area is socially surveillable when most of its users know each other or at least recognize each other's faces. At the same time this term indicates that the users of the area are likely to take responsibility for its surveillance. By subdivision of areas and buildings into clear units of an appropriate size in relation to their use, the quality of supervision and consequently the quali-

ty of social life in these buildings and areas should be improved. The subdivision into private, semi-private, semi-public and public areas is carried out so that areas belonging to different user groups as well as the area as a whole are subdivided in such a way that every outdoor and indoor place is clearly designated as either private, semi-public or public. The boundaries between areas are marked. This was done, in Sibeliusparken, by changes in paving, fences or something similar, and where necessary with the help of signs. Private outdoor areas at the back of buildings are surrounded by physical or symbolic barriers in such a way that they do not signalize free access to strangers.



Fig 8. Egebjerg Bygade is the neighbourhood's main thoroughfare. The buildings with the highest density are located here, as are the shops and places of work combined with housing. Parking space may be used by businesses during the day and by residents outside working hours.



Fig 9. The planning of the housing area with a subdivision into well defined neighbourhoods was a main issue in the "code" estates shown in this photo from Egebjerggård



Fig 10. In Sibeliusparken all semi-private and private areas are clearly marked either by low fences or plantation.

The marking of entrances in both Egebjerggård and Sibeliusparken was an important issue. Access points and entrances are clearly marked to strengthen people's ability to recognise attachment to the area. The number of access points to any single unit is limited. The visual appearance of areas and buildings in general is arranged so that each area and group of buildings has a visually distinctive character compared to the other areas and groups of buildings in the surrounding district, as this will strengthen the recognition of attachment and reduce anonymity.

Traffic lanes (streets, roads and paths) are formed so that potential offenders will not be able to hide in bushes, dark recesses or the like, close to traffic lanes used by pedestrians and bicyclists. Streets, roads and paths therefore ought to have good sight lines to a minimum of three meters on each side. At the same time there ought to be a visual connection between the different kinds of traffic.

The necessary separation of different kinds of traffic is achieved with the help of changes of pavings, trees, kerb-stones, bollards etc. Along adjacent parallel traffic lines for pedestrians, bicyclists and motorists the separation traffic by planting should be made and maintained in such a way that the overview will be secured. Even art can be used to mark street surroundings (trees are often the best).

As a less favourable solution where pedestrian subways and underpasses tunnels are necessary, they ought to be straight, without recesses and as short as possible. The impression of a tunnel ought to be avoided by making underpasses wide, airy and well lit. Stairs/ramps to underpasses should continue the line of the tunnel if possible.

Entrances are designed so that they are easily observable. Corners and recesses, where people can hide, ought to be avoided altogether or made transparent. A good clear layout in front of houses is especially important. Common areas, etc., as seen from windows in surrounding

buildings have in most cases good visibility from windows to streets, roads and paths, where people walk and drive to and from their daily work and the like. There should also be good visibility to entrances and near-by playgrounds in the neighbourhood. Windowless basements are avoided, even shopwindows for supermarkets, and there is in both housing areas a visual contact between common rooms/houses and dwellings regardless of where they are located. Paths from public streets and bus stops to building entrances should be as direct as possible.



Fig 11. Marking of entrances to the housing estates is consciously executed in the two areas.

Building parts and materials:

- Appropriateness of building parts, choice of materials and maintenance, so that the physical environment does not invite vandalism.
- The rapid repair of any damage which does occur.

Experience shows that the amount of vandalism is least in areas which are clean and well maintained. In disused or derelict areas the extent and severity of vandalism is correlated with the extent of disuse and dereliction.

All parking - whatever its capacity - for cars and bicycles ought to be observable from streets, roads and paths, and as in Egebjerggård visible from the buildings in the area.

It is therefore essential that the exposed parts of buildings, furnishings, materials and surface treatments are designed and chosen to be both aesthetically pleasing and robust. The designs, building parts and materials should be well tested. They should be able to stand normal, often rough, usage and be easy to clean and maintain. The degree of robustness can be higher in public areas than in semi-private and private areas, but ought not to signal to the area's users that they might be distrusted.



Fig 12. Visibility is most likely an important issue, this ought to be solved in the lay-out as it is at the housing estate of Egebjerggård.

-Physical barring and/or formalized surveillance in places where the level of offending is or will be too high, should be instituted even when the appropriate part of the above aims have been achieved. It concerns not only values but also the security of children through barring away dangerous tools and machinery.

Tools and machinery are locked up in both estates when not in use.

A comparison between the two “code” estates and the four others based on a crime index

In order to see whether the crime rate is generally lower in the “code” estates an index was calculated. In addition burglary statistics were analysed separately.

Definition of the index

The index is based on the number of cases for three types of offences:

- burglary into private homes, apartments and rooms (residential burglaries),
- intentional violence (incl. with bodily harm, manslaughter etc.) and robbery,
- appropriation and theft of cars.

The number of cases for each type of offence is counted for each housing area and its municipality and calculated per 1000 residences (dwellings occupied). For the housing area or municipality in question the rates are then added and divided by 3. It is reasonable to expect a rough statistical proportionality between burglaries and the number of residences in any given area. Without some statistical proportionality between numerator and denominator in a proposed index, the index would be of very limited use for purposes of comparison. Our data comply with this requirement. For the other types of offences included in the index proportionality also applies.

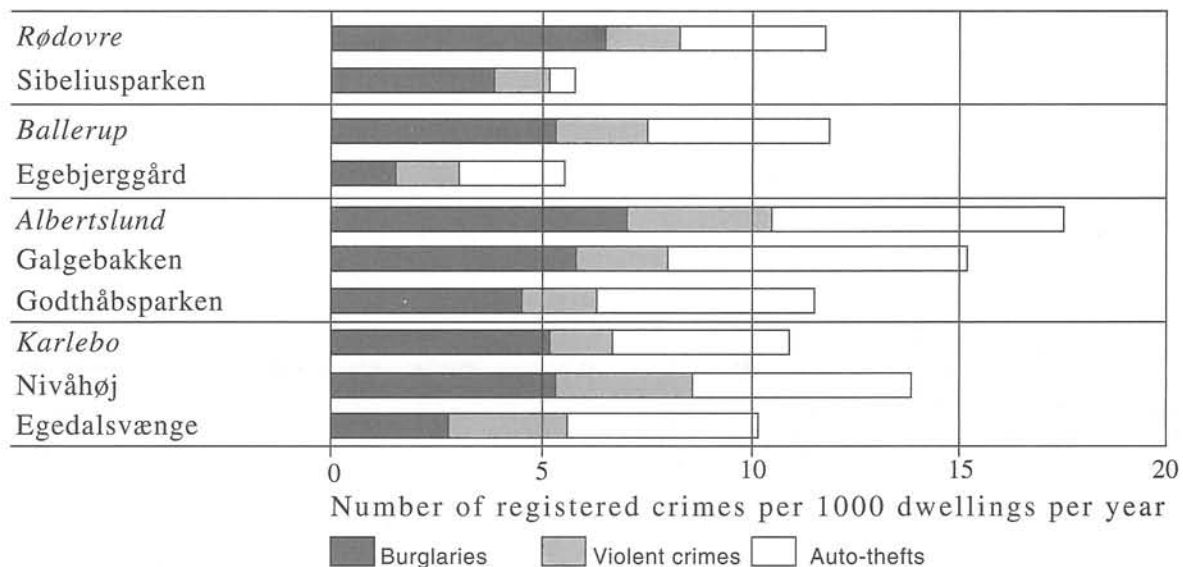


Fig. 13. Crime indexes for the estates studied together with indexes for their municipalities.

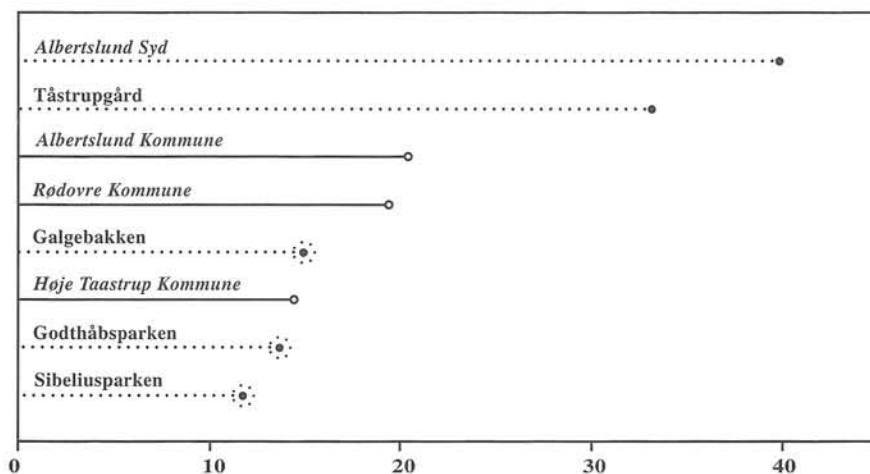
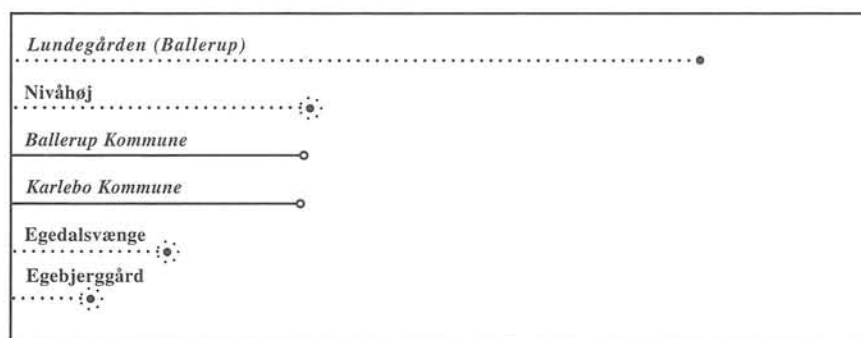


Fig. 14. Residential burglaries per 1000 dwellings per year (1990-1993), in the six housing areas studied, in three reference estates (Lundegården, Albertslund Syd, Tåstrupgård), and in the municipalities of origin.

Results

Fig. 13 shows the comparison of the indexes for the housing areas together with the values of the indexes in the municipalities in which they are located. It is quite clear that the indexes for "Sibeliusparken" and "Egebjerggård" (the "code" estates) are much lower than for the other estates and also much lower than for their respective municipalities. In "Sibeliusparken" the very low number of car thefts and appropriations was responsible and in "Egebjerggård" the low number of burglaries.

A comparison based on burglary statistics

In fig. 14 the burglary statistics per 1000 residences per year are given for the housing estates under investigation together with statistics for three other estates in the region with relatively high levels of property crime. Figures for the municipalities involved are also shown. The burglary rates for the six estates studied all lie below, sometimes much below, the regional rates. They also lie much below the figures for the three estates with high levels of crime. It is interesting to note that for "Egebjerggård" the level approached levels in rural areas of western Jutland (not shown).

Differences between estates

The burglary risk in a given area depends on many different factors: attraction on account of valuables, accessibility, time-geographic closeness to possible offenders, population- and social structure as well as the area's history. Some factors only apply to the offenders, others to victims and some to the physical planning and design. However the offenders' motives and judgements about possible targets are totally unknown. We also do not have any information about their social background, their domestic address etc. In general nothing precise is known about them. There are several reasons for this: only about 10-15 percent of burglaries are solved, but perhaps an even more important reason is that individual data about offenders are only available when a case has gone to court. In the comparison the two estates planned with crime prevention in mind have been compared with "Galgebakken" and "Godthåbsparken", which both are low-rise, high density estates in the western suburbs. The proportion of social housing is about the same in their municipalities and they resemble each other in population characteristics as well as in housing policies. The four estates are all located far from the suburban railroad system (between 2.5 and 3 kms).

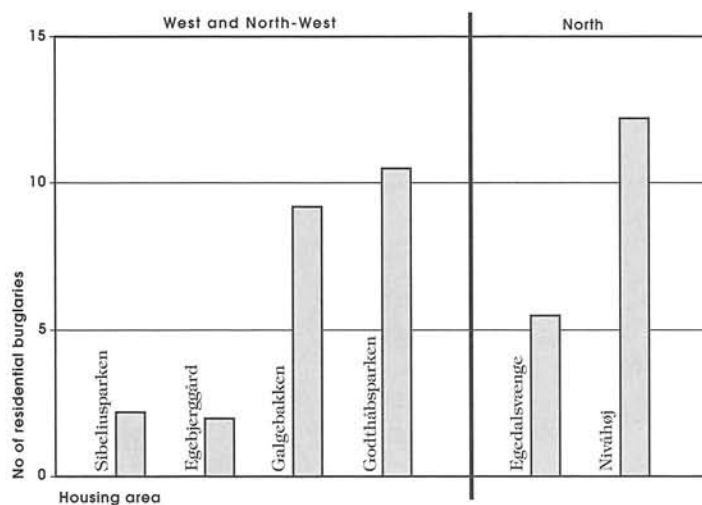


Fig. 15. Average annual number of residential burglaries in the six housing areas

On fig. 15 the annual burglary rates are shown. The rates are much lower in estates, where crime prevention measures were taken already in the planning stage.

Are planning measures responsible?

It is difficult to ascribe the lower crime rates in Sibeliusparken and Egebjerggård to planning and design, as it has not been possible to set up a satisfactory experimental design. Pairwise comparison of estates with similar population and social characteristics and clear differences in the physical lay-out on the points where the codes of practice recommend it would have helped a lot, but this was not possible. Sibeliusparken and Egebjerggård are the only estates known to the authors where documentation for the use of the codes of practice exist. The conclusion was therefore based upon the interviews, the visits to the estates and the planning material available. The marking of the burglaries on maps of the estates was helpful here and could, after a division of their locations into places with good and places with bad visibility, be evaluated with simple statistical tests. Only "Galgebakken" and "Godthåbsparken" have been included as they experienced a sufficient number of events for meaningful testing to take place. Examples are given in fig. 16 for Galgebakken and in fig. 17 for Godthåbsparken.

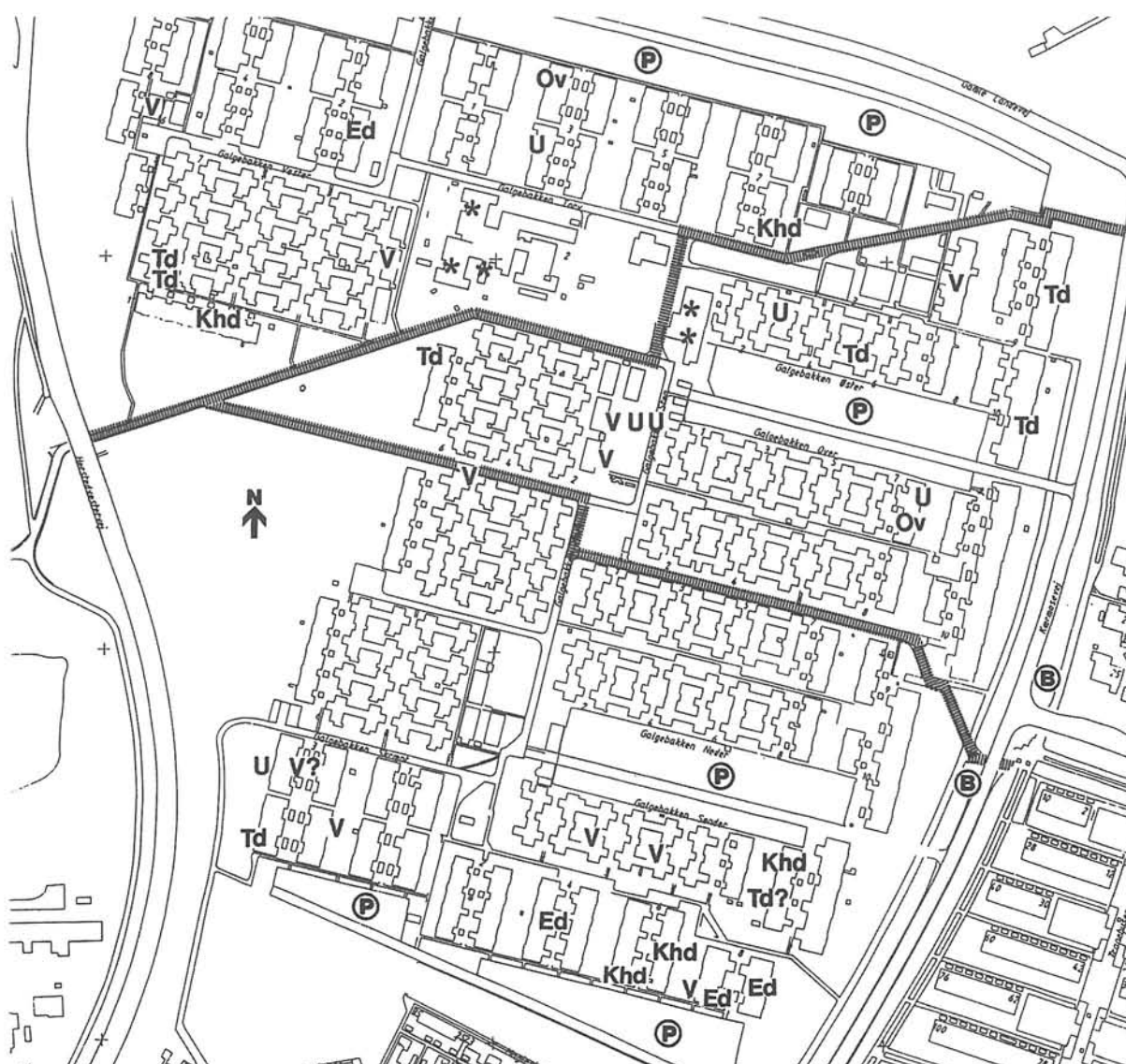


Fig. 16. Location of burglaries and modus operandi in the "Galgebakken" estate.

Legend:

Ed: access made through entrance door or very close by;

V: access through window of dwelling;

Ov: access through sky-light window;

Khd: access through half door to kitchen;

Td: access through terrace door;

U: modus operandi unknown.

P denotes parking and B indicates a bus-stop.

In the figures the location of the house-breaking events together with the means of entry, Ed, V etc. is marked, see legend on the figures. Main paths for local and through traffic of pedestrians and cyclists are shown as barred lines.



Fig. 17. Location of burglaries and modus operandi in the estate of "Godthaabsparken".

Legend: as for "Galgebakken" with

Kld: access through basement

** : burglary into office, bank, shop or institution.*

The estates planned according to the guidelines should offer greater visibility both generally and on the approach to doors opening to the outside, other entrances and windows. In *Sibeliusparken* visibility is excellent. Nearly the entire outer area can be seen from the apartments and nothing limits the view from the roads and pathways towards the dwellings and their gardens. It is difficult for a person to hide and there are few barriers to visibility. But one row of apartments has its backside towards a factory lane with low visibility. Characteristically four of the nine registered burglaries took place here or very close by. In *Galgebakken* visibility is generally low. All row houses are equipped with a garden and many of them have very dense vegetation. At the very least 17 of the 30 burglaries with known access took place where visibility is low. This is not enough to conclude, that the propensity to be burglarised is higher in locations with low visibility, however. But if we include results from *Godthåbsparken*, then we are on safer ground. In that estate at least 26 of 35 burglaries happened at locations with low visibility, significantly more than 50 per cent. At the same time it is easier to enter through the terrace door giving on the garden, where visibility is low from outside than through the main door.

On the basis of statistical testing we conclude (not forgetting the proviso about the terrace doors) that visibility is likely to have mattered in the target selection and perpetration of the burglaries.

Main conclusions

The research shows that the two housing areas, *Sibeliusparken* and *Egebjerggård*, which were planned with crime prevention in mind, experienced much lower crime rates than the other four housing areas investigated. Their indexes for crime were only half or less than those measured for the other estates.

If we look at the separate components of the index, the component for “violence” in the estates with crime preventive planning was 20 to 60 per cent lower there than in the “control group”. The component for “car theft” was similarly much lower, in *Sibeliusparken* extraordinarily so. “Burglary in private homes” was much lower in *Egebjerggård* than in the other housing areas, 4,9, while it had its highest value in the *Nivåhøj* estate, 16,5. When only considering the average number of e.g. burglaries etc. per estate per year the picture becomes even clearer. Then the figures were about four to five times lower in the housing areas, where preventive planning had taken place.

The question is then to which extent the planning, lay-out and management have been responsible for this. Here one must turn to the qualitative analysis. The qualitative analysis concludes that good visibility, well-kept green surroundings and good preventive management are, at least in part, responsible for this. Glazed-in balconies and rooms may have had an important function here.

In *Sibeliusparken* the visibility is generally good. Nearly all outer areas can be seen without difficulty from the dwellings and from areas themselves. There are very few possibilities for hiding available to potential burglars. The visibility at *Egebjerggård* is also very good. On the contrary visibility at *Galgebakken* is low in general. There are many opportunities for a burglar to hide. This is also the case at *Godthåbsparken*. In *Egedalsvænge* one has very good possibilities for seeing what goes on in the courtyards and at entrances, not least on account of the glazed-in balconies. *Nivåhøj* offers relatively good possibilities, but only in the parts of

the estate constructed last (sections II and III). We may also conclude that a clear subdivision in smaller clusters of semi-detached houses is conducive to smaller crime rates. It seems that housebreaking and burglaries have a higher incidence in houses and apartments located in the periphery of an estate.

Good management of a housing estate prevents petty crime and vandalism. Rapid repairs of vandalism, contact to residents and participation in the social life of the estate together with engagement among the local employees of the social (or private) housing company or cooperative are of great importance.

Footnote

- 1 BUR reports; Allpass, J. et al. a) *Om livet i boligområder - udformning af en bebyggelses udearealer*, b) *Om livet boligområder - frygten for vold og hærværk* and c) *Integration af boliger og erhverv*, all made out for Rødovre municipality 1984.

References

- Balvig, F. (1980). *Tyveriernes mørketal*. Kriminalpolitisk forskningsgruppe. Justitsministeriet. Rapport, april 1980.
- Balvig, F. (1984). *Kriminalitet - Angst for kriminalitet - Magtesløshed og fremmedgørelse*. Kbh. Kriminalistisk Instituts Stencilserie 1984: 24.
- Becker, G.S. (1968). Crime and Punishment, An Economic Approach. *Journ. Pol. Ec.*, March/April 1968.
- Bottoms, A.E. and Wiles, P. (1988) Crime and housing policy: A framework for crime prevention analysis. In T. Hope and M. Shaw: *Communities and crime reduction*. London: Her Majesty's Stationary Office.
- Brantingham, Paul J. and Brantingham, P.L.(1981). Notes on the Geometry of Crime, pp 27-54. In Brantingham & Brantingham (eds): *Environmental Criminology*. London.
- BUR-rapport, Allpass, J. et al. (1984a). *Om livet i boligområder. Udformning af en bebyggelses udearealer - Egegårdskvarteret, Rødovre kommune*.
- BUR-rapport, Allpass, J. et al. (1984b). *Frygten for vold og hærværk*.
- BUR-rapport, Allpass, J. et al. (1984c). *Integration af boliger og erhverv - Egegårdskvarteret, Rødovre Kommune*.
- Clarke, R.V. (ed.) (1992). *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*. Introduction. Albany, N.Y.
- Cornish, D.B. and Clarke, R.V. (1987). Understanding Crime Displacement: an Application of Rational Choice Theory. *Criminology* 25:933-947.
- Dansk Ingeniørforening (1990). *Teknisk forebyggelse af vold og hærværk*. Normstyrelsen. København. Teknisk Forlag.
- Dansk Ingeniørforening og Ingeniør-Sammenslutningen (1991). *Teknisk forebyggelse af indbrudskriminalitet*. Normstyrelsen. København. Teknisk Forlag.
- Dybbro, Haastrup og Hæstrup (1989). *Bykvarter-Katalog*. SBI. Ballerup.
- Jacobs, J. (1961). *Death and life of great American cities*. New York.
- Jones, H. and Short, D. (1993). The "pocketing" of crime within the city: evidence from Dundee public-housing estates. In H. Jones (ed.): *Crime and the Urban Environment. The Scottish experience*. Avebury.
- Kyvsgaard, Britta (1993). *Kriminalstatistikken - en kolos på lerfodder?* Nordiskt seminarium om kriminalstatistikken fram till år 2000, Aulanko, Finland.
- Mayhew, P. et al. (1993). *The 1992 British Crime Survey*. Home Office Research and Planning Unit Report. London: HMSO.
- Newman, O. (1972). *Defensible Space*. London.
- Wikström, Per-Olof H. (1991). *Urban Crime, Criminals and Victims*. New York, London etc.: Springer.

Ita Luten¹
ese@bart.nl
Eysink Smeets & Etman
The Hague
The Netherlands

People in Safe and Secure Cities

Introduction

I've been asked to tell something about how unsafety and insecurity specially affects women and children. I will focus on the fact that it's not easy to create safety in new and existing areas and what kind of problems could occur. Furthermore, I'll give a brief historical overview of our attention to social safety, in order to show you how we developed an integrated 'care for safety'. In the end I will describe how to create safe and secure cities, if ever possible.

Women and children

Women monitor their environment and the potential for danger almost constantly. They face an 'undercurrent of incivilities': Being touched, grabbed, stared at, followed and being verbally or physically harassed. Call these incivilities or call them crimes, they are the daily, commonly taken-for-granted experiences which make women vulnerable.

It is also almost exclusively women who face serious crimes such as rape and sexual assault. But: Crimes against women are very seldom registered and therefore not part of the 'existing' criminality. So it is a farce to rely on the statistics when speaking of crimes against women!

But policy-makers only take 'figures and facts' into account. This has some consequences. It has become a habit for women to adopt precautionary tactics for their personal safety. Such tactics include avoiding certain areas and streets, subways and underpasses, buses and tubes after dark. And they have to make sure to have someone as company, while carrying an array of protective items (e.g. umbrellas, alarms, hairspray).

I often hear policy-makers saying: Why do we have to improve a certain area: Nothing really happens there (they mean: no crimes have been registered). Don't tell me about possible danger, nobody ever comes here. What do you expect in places where no-one ever dares to come?

Another fact is that we know that the majority of rapes are carried out by someone known to the women and in a private space (usually at home). We have very limited possibilities to design out a 'stranger danger'. We can use all the professional knowledge but we cannot use it as a blind standard.

Children

It is difficult to talk about 'children' in general. Actually, I could not find any particular facts about victimization of children. Of course we know enough about unsafety: Children fall

from stairs, get under cars, get injured, while playing and so on. But that's not the subject today.

For younger children safe and secure cities exist of enough space to discover the world and the daily life revolving around them, without danger. At one time the streets served as a territory of excitement and discovery for children but now the function of streets totally has changed. Streets nowadays are used to drive and park cars. Not to play and discover the world.

Talking about children, especially boys in the age of 10 up to 18, and especially in groups, we could say that they sometimes are the offenders of crime or nuisance. In public transport, particularly in buses, the mid-afternoon is known as the time when passengers are most likely to experience intimidation. Mainly from children and young people on their way home from school.

A few years ago we did a research on IMPY's: Informal Meeting Points for Youngsters, and on how these places could become FIMPY's (formalised Informal Meeting Points for Youngsters). Our conclusion was that it is impossible to design, plan and build such places without first creating a formalised social structure in the group of youngsters who 'hang around'. We've studied all kinds of FIMPY's more or less with a esthetic design. Some design-fimpys were not supported or created by the group itself and died a silent dead. Others, which the youngsters created themselves are functioning still o.k.

Conclusion: One really has to know the potential users and work, plan and build together with them.

Create safety in new and existing areas: Easy to say but hard to do

For almost 10 years now, I've been a consultant for social safety in environmental design. During the preparations for this presentation, I studied a serie of projects where I've been working, in order to present them to you. But actually, while evaluating these projects, it occured to me that time and again the same kind of problems arise.

One of the causes of criminality and feelings of insecurity could be the environmental characteristics of the location. If we change these characteristics we create a safe environment: We design according to the criteria for a safe and secure city, we do it in a proper way and it's o.k., isn't it? Well, it's not.

Some problems I met:

1. One problem is the fact that the overall picture of a new to be designed area is still rather abstract. We know little about the nature and behaviour of future inhabitants and users. Like working with youngsters, planners should get in contact with inhabitants and work together with them. But this participation is very seldom done.
2. The other problem is that in fact we trust city-designers and architects too much in their knowledge of designing safe and secure cities. They present us sometimes with beautiful 'bird's eye' overviews, without showing how 'the ground level' will be and what the 'human eye' will see. To architects, social safety is just one of the aspects in the design, and one that not always prevails.

Talking about *existing* areas and routes we often have concrete problem spots. Here we would like to take specific measures to deal with criminality. According to the technics of Situational Prevention (Ronald Clarke) in one way we seek technics of making it more difficult, more risky, less rewarding and less excusable to commit crime. On the other hand it is sometimes more important to seek measures to increase the feelings of insecurity.

And here also problems arise in practice:

1. A major problem is that drastic measures taken afterwards often involve great expenses, much more than measures taken during the development of an area.
2. There is no money to take all the integrated measures which are needed. So only a few (low-cost-) measures are being taken. Subsequently the effect on safety is negligible. And so maintainers and owners have an excuse that there is no need to take more and other measures.
3. The creation of safe environments demands energy and priority of all participants involved in the situation. All the participants have to commit themselves, and they are not always willing to.
4. It also demands some experience with the kind of measures that have to be taken in a particular situation.
5. Good maintenance and repair schemes demand constant attention. It's not a question of taking some measures at one time and then stop and think that things turn out all right. Our built environment is not subdue to the chaos-theory, in which everything falls in its place without constantly putting energy into it.
6. But sometimes the major problem is that not all of the participants are 'tuned in' to each other. They speak different languages, have different interests.

We have had projects in which we tried to improve safety by: proposals on lightning, the layout of foot- and cyclepaths, increasing visibility, the siting of bus-stops and stations and the like. Some of the projects are succesful. But with others we've had less succes, always due to the problems I've mentioned before. More and more we've come to the conclusion that we need an integrated way of dealing with unsafety in design and maintenance of the environment.

Short history of the attention to social safety in the Netherlands

The history of work on safety and prevention in the Netherlands during the last two decades has three lines.

1. *Scientific line* (See Theo van der Voordt)
2. *Feminist-movement line*

In the late seventies women in the Netherlands became more and more angry and frustrated about violence in public areas. Everywhere in towns and villages groups of women called attention to more social safety by describing threatening places. In 1983 the foundation of Women, Building and Housing was founded by several women, who were active in the field of building and housing. One of the main projects was: *Safefy Outdoors*, a book and the organisation of a competition during 6 years from 1987 up to 1991. In the early nineties social safety had become a set goal in the policy of all public authorities and therefore there was no need to continue the foundation-activities, which was focused on women specially.

3. *The political and policy-line in crime-prevention*

In the political line, until the late seventies, controlling crime was only a concern of the police and judicature. In the early 80's local governments took some activity on various aspects of crime prevention: In education, welfare works, in the traffic department and so on. Until the late 80's however, the number of crimes doubled and the feelings of unsafety became more and more as a major problem on the political 'agenda'. Crime prevention since then has become founded in the national policy. This led to a nationwide integrated safety and security-policy in the early nineties. Nowadays we have a state secretary for safety and a nationwide policy document on 'integrated care for safety'.

Integrated care for safety in The Netherlands nowadays has 8 inputs:

					national level
					municipalities
					neighbourhoods
					hot spots
	police/ law	situational factors	social factors	norms/ values	

We work on four levels: National, municipal, in neighbourhoods and on hot spots. Each level calls for a different approach. On each level four pillars should support the work on the four levels:

1. The work of the police and the law
2. Improvement of situational factors, including environmental design
3. Improvement of social factors by working on for example unemployment, social integration and education
4. Work on norms and values: What kind of behaviour is tolerated?

It is clear, I hope, that work on social safety should be done on different levels and by different groups in society. The most important is to coordinate all the activities on all the levels and in the four pillars. And in fact on each level and in each pillar you need a professional director!

Create safe and secure cities

We have to work together and coordinate our activities. That also includes the whole building-sector: The responsible agencies on the national level and in communities, the real-estate-companies, planners, architects, designers, building-companies, the builders themselves, installers, housekeepers, owners, maintainers and so on. They have to cooperate with each other and communicate with all participants, including occupants. That can be quite new to them, but it's the only possible way. We need an active and constant communication about how to build safe and secure cities. Cities where it is pleasant to live, work and play in.

This is what we've learned during the last decade and it brings me finally to some recommendations:

1. Take the criteria for safe and secure design into account when creating new buildings and cities. We know them, we know it works. And ... it is much cheaper than changing it afterwards.
2. Don't rely too much on architects to create safe and secure cities: they have other priorities.
3. Organize professional support, if you're not the professional yourself.
4. Believe in prevention: give it energy and priority.
5. Let all participants truly participate.
6. Tune in to each other: communicate and rehearse.
7. Keep your experience in good shape: practice and keep on practising.

Footnote

- 1 Ita Luten is since 1996 senior consultant for safety in the built environment. She works within the consultancy and research bureau Eysink Smeets & Etman, the Dutch market leader in the area of urban safety and crime-prevention, with 25 colleagues. ES&E deals with a wide variety of crime problems, on issues such as nuisance and/or public harassment, and the feelings of unsafety. It tries to give better insight into safety and the means by which this can be improved and effective solutions to (existing and/or anticipated) safety problems. Before this she was the director of the 'Bureau for Environmental Planning Advice AREA' (the follow-up of the foundation 'Women, Building and Housing'). AREA provided services for project on social safety, tested plans for social safety and evaluated areas that have a history on vandalism and crime.

Hannu Takala
Hannu.Takala@om.vn.fi
Delegationen för brottsförebyggande
Helsinki
Finland

Urban Criminality and Built Environment CPTED in Finland

Urban environment in Finland

Almost two-thirds of the Finnish population of little over five million is living in cities. The cities (or rather, towns) are, however, relatively small. Only the population of the state capital, Helsinki, is slightly over a half million. We have five other cities with over 100 000 inhabitants, two of them are immediate neighbours to Helsinki. Thus, from several points of view, it is reasonable to speak of a capital region with a population of close to one million, three other cities with 100-200 000 inhabitants and one hundred towns, with a median population of as little as 15 000 inhabitants.

The small size of the cities means - especially when taking the long distances between them into consideration - that we cannot expect major urban problems in Finland. Outside the capital region, urban problems exist mainly in the three larger cities.

Naturally, the urban way of life has also penetrated towns and even rural areas and has influenced crime. However, urban development has occurred so late that the majority of the city populations still has roots in rural areas and the agricultural way of life. Urban trends are most clearly visible in youth culture: public space in Finnish cities is graffiti painted similar to American metropolises.

Criminality in Finland

According to international victim surveys¹, Finland is a safe country with a relatively low crime rate - like other Nordic countries. E.g. residential burglaries and car thefts are in Finland rare in comparison to Western European averages. Also the rates of other thefts and robberies are below these averages. Violent assaults are a little more common in Finland than in Western Europe in general. This applies also to homicides. The situation regarding violent deaths has been the same for centuries, at least. The frequency of the most serious violence in Finland is not connected with industrial and urban development. This is shown by the fact that Finnish homicides (in contrast to assaults) have almost no correlation to the size of the city, nor are they less common in the countryside.

Several crime problems, usually seen as specific urban problems, are in Finland small and/or of recent origin. This is true for other social problems of urban nature, too. E.g., the drug problem and drug criminality are considered to be significantly lesser in Finland than in Western European countries in general. In the national drug policy program² published this year, the problem is considered to be growing worse, and attention is paid to an increasing proportion of crimes created by drug control (e.g. robberies for financing drug use) in several crime categories. - The drug problem is strongly concentrated to the capital region and the biggest cities.

Until this decade, there was almost no organized professional prostitution in Finland. The situation has changed rapidly: the sex market in Helsinki and other large Finnish cities can today be compared to the situation in other European cities. Prostitution is also the phenomenon in connection of which Finland has had the most experience of Russian and Baltic organized crime.

There are no street children meeting "international criteria" in Finland. The problem is restricted to a small number of juveniles who refuse to stay with their parents, for one reason or another, and who therefore spend their time, also night time, in public places and in various kinds of occasional overnight shelters.

One has to keep in mind that, until recent years, Finland has remained a very homogeneous and even closed culture. A Swedish minority, Lapps, a small Russian population and some gypsies have lived in Finland for a long time. Refugees and other foreigners, including a Finnish population from Russia, immigrated to Finland in the 1990s. This has increased the number of ethnic groups and imported foreign criminality and even ethnic conflicts in the country. The number of foreigners living permanently in Finland is, however, very small, amounting to between one and two per cent of the population.

The stable crime situation can change rapidly. An example to illustrate this is the rapid increase in retail shop and bank robberies in the first years of the 1990s. A problem that had been almost non-existent reached in only two years the Western European level³. - After this, the number of bank robberies has halved from those top years, quite clearly as a result of concentrated prevention efforts.

More clear than the difference between Finland and other Western Europe countries in crime rates is the difference in the fear of crime. According to the EU barometer, Finland is considered to be the second safest country (slightly after Denmark). This was measured by asking the respondents whether they were afraid when going out alone at night in their living area. One in three European residents answers "yes" to this item, as against only one in eight Finns⁴. The main explanation is probably the small size of Finnish cities. The problems of metropolises are not visible in the Finnish living environment.

Living standard and social policy

Finland, like other Nordic countries, has implemented a welfare policy, where the state has guaranteed a relatively high economic and social security for all citizens. Differences in living standards have been diminished by extensive income transfers. A recent opinion poll shows that this kind of income-equalizing welfare policy is strongly supported by the population, in spite of the high taxes involved. An international comparison, made some years ago, showed the income differences in Finland to be smallest among the industrialized countries. The conditions for making such welfare policy have been good until the beginning of this decade. The economy was flourishing. Unemployment was almost non-existent. The following deep economic crisis with mass unemployment changed the situation. Unemployment increased in four years from less than four per cent to over 18 per cent. When it used to be difficult to point out special geographical concentrations of social problems, the recent unemployment is concentrated in some cities and in some parts of cities. It is reasonable to assume that the problems created by long-term unemployment will in future clearly be seen as a severe and multi-dimensional geographic problem.

City planning counteracting social segregation

Besides welfare policy promoting social equality, Finland has tried to prevent social segregation by active city planning policy.

At least in Helsinki, this city planning policy has succeeded to further this goal. This was shown by a recent evaluation study (which unfortunately did not include the effects of the economic crisis). According to the study, the low status parts of the city, measured by the socio-economic characteristics of the residents, had been improving, and correspondingly, the high status areas had come slightly down. The status differences between suburbs and central living areas of the city had levelled off.⁵ City planning policy had thus succeeded to diminish social segregation. - The study in question also showed that living in detached or terraced houses has become a specialized living form of the well-to-do people, independent of the part of the city in which these dwellings are located.

But, as mentioned above, the population victimized most deeply by the economic crisis was particularly concentrated to certain parts of the city (people did not move there after the crisis begun). We may say that segregation remained latent under the favourable economic development.

Suburbs and suburb problems

The structural changes in the Finnish society in the 1960s and 1970s meant an exceptionally rapid movement from rural areas to cities. The demand of city dwellings was solved by an extensive building of suburbs. Around city centres, scores of similar-looking monotonous concrete suburbs were born. They usually provided for moderate living facilities and good public and commercial services and traffic connections, in spite of cheap building.⁶

In Finland, the construction of suburbs had begun in the 1950s. At first nature-close alternatives to the "rock deserts" of the inner city were developed close to the city centres and on good building areas. In the 1960s, suburb building became more extensive, and large suburbs were built far from city centres as artificial cities. They were built effectively in economic and technical terms and in accordance with principles of area building and financing. These compact cities are now the main reason why suburbs are criticized.

It is estimated that there are 300-400 suburbs in Finland. Little over half of their house stock is from the 1970s. One-fifth of the Finnish population is living in suburbs. Today, the housing stock in suburbs is in need of complete repair, and faults of the poor planning and building are clearly visible. The biggest problem is the shattered city structure caused by the suburb building. An easier, but costly task is to improve the suburbs esthetically. Their dreariness is increasingly obvious compared to the newest city areas built according to other principles of planning.

The Finnish suburbs are not very massive. The average size of suburbs in the capital region is 6 000 residents, in the whole country it is estimated to 3 000 residents. The number and the size depend on the definition of a suburb. If we include separate groups of high-rise houses built in forests, the number is still much higher and the size substantially smaller. An ideal in the Finnish "modern" (after the Second World War) city architecture has been building high towers in forests, and the oldest suburbs are considered to be an element in the "Finnish

national landscape". Many suburbs are built in forests around cities freely and greenly and probably they meet the residents' ideal of living close to nature.

With the exception of some suburbs created exclusively or mostly for social housing, suburbs do not have a very bad reputation. The studies on suburban living have, surprisingly, shown that there is often a relatively high dwelling satisfaction among residents. Further studies have shown that in several suburbs, social networks and social control are working. Life in suburbs does not correspond to the picture of an anomic and indifferent way of living.⁷ - It has to be noted that in Finland flats, in suburbs too, are mostly owned by the dwellers and therefore residents have territorial interests in their living environment. - Today there is a slight trend which also makes the criticism against suburbs controversial: persons who lived their childhood in suburbs and left them after growing up are now moving back.

Because of the structural change in the retail trade, the small size of suburbs has created a new problem. The new supermarkets and shopping malls outside living areas have taken over a significant part of buying power. Post and bank offices and similar facilities have been rationalized (closed). In small suburbs, there are not enough residents to keep up the services whose close accessibility belonged to the original idea of suburb living.

Some of the Finnish suburbs or parts of them have become stuck in a low status track. The reputation is negative, and an unfavourable selection of dwellers is going on. The spiral of decline in these areas is a noteworthy possibility. The economic crisis has created new preconditions for this kind of decline. But there is no basis to speak about slums even in connection of those suburbs - so far.

Suburbs have often had their "growing pains". The sociologist Leo Grönholm studied in the late 1950s juvenile crime and other juvenile problems in a social housing suburb in Helsinki. Those problems were lively discussed in public. According to him, juvenile problems are almost unavoidable in a large residential area where all dwellings are built in a short time and targeted to the needs of families with children.⁸ Most suburbs in Finland have served mainly the housing of people in the family forming age. Solely from this population structure follows that we can presume a juvenile problem emerging after some years - and to decrease again as the birth cohort grows up.

In most suburbs, the population has grown older together with the suburbs. In the oldest suburbs, a large part of the population has reached retirement age. The waves in age cohorts and a related disproportion between residential structure, environment and supply of facilities has been a permanent problem in suburbs. - Exceptionally large differences in birth cohorts have been a general problem in Finland and have also influenced the fluctuations of crime. By way of illustration, in twenty years' time we do not need too many youth facilities for preventing juvenile criminality, but are instead in need of service houses for scared senior citizens.

The age of building suburbs is over in Finland. It slowed down already in the 1980s. In the future, building is going to be supplementary, making the city structure more dense and improving the existing housing stock. In that respect, the renewal of suburbs is a demanding national project. This view is, however, open to question by the fact that we are presently experiencing a structural change which has started a new heavy migration of people into some fast-growing cities. It is possible that building suburbs will once more be the solution for the new demand of city dwellings.

Programs for repairing suburbs

Numerous projects have been implemented or started in Finland to repair the physical and social faults and drawbacks of suburbs. It is estimated that there are over 100 projects for improving suburbs (projects including only one or a few houses are not included). These projects have been concerned either with the physical or the social environment. In the largest and most problematic suburbs several projects have been implemented in recent years.

These projects have been criticized heavily. First, the development projects have covered only a small part of suburbs in need of repairs and improvements. The municipalities seem to be more interested in new building projects than developing the old housing areas. Second, there have been only a few comprehensive projects targeted to improve both the physical and social environment. However, most suburbs need development in both respects. Third, the results have generally been rather poor. With regard to a specific target (e.g. in repairing flats or improving action and sports facilities for children), projects have succeeded, but they have failed to bring forth more general changes in the social conditions in the living area.

When discussing the future development of suburbs in Finland, it has been pointed out that the original vision of suburbs has changed. The main function of suburbs was to store and reproduce the wage labour power. Now we see a large surplus population growing up, a population unnecessary from the point of view of the labour market. Also this population and its physical and social needs must be given consideration in developing suburbs. The existence of this population includes a kind of promise: the new surplus population can assist to keep suburbs functioning and lively also in the daytime, and thus prevent crime.

Decline of city centres

The fragmentation of the city structure as a consequence of building suburbs and the functionalistic idea of city planning concentrated working places of public and commercial services to city centres. City centres became crammed with offices and empty of other social life. In Finland, like in several other countries, this development caused relatively quickly a reaction in the form of zoning map regulations which tried to keep city centres in dwelling use.

A new concern causing a problem is that city centres are also losing commercial facilities. The main reason are the motor-car and supermarkets and shopping malls built far from city centres for the car-driving population. There have been no restrictions for building that kind of malls in Finland. Also, retail trade in Finland is rather centralized (e.g. the dominant position of the biggest retail shop company has caused a EU decision against it). Therefore, small shops and boutiques in the city centre have been dying (similar to services in small suburbs). The rapid death of retail shops necessary for life in the city centres (and e.g. for elderly persons in all parts of the city) has now caused a proposition to restrict the building of new supermarkets and shopping malls outside the city.

The living city centre is safe. Therefore we have to try to maintain city centres rich with functions and activities.

This has been the aim of the Finnish city planning policy, too, but often with weak results. However, the economic crisis brought about a surprising change in the development of city

centres. When a large number of bank facilities and offices of many companies were closed, plenty of commercial space with lucrative rents became available for new commercial services. E.g. bank offices were converted to restaurants. A study on effects of the economic crisis in Helsinki found that the city scene had become more colourful and the use of public space by citizens had intensified.⁹

The physical and the social

The above analysis tries to assess the complex relationship between the built and the social environment and their effects on crime on the basis of Finnish experiences. The effects of the built environment often appear only in certain socio-economical conditions. On the other hand, the relationship between the built environment and crime (as well as other social problems) can be described as follows: the built environment creates provisions that people behave, act and feel in a certain way, assume certain attitudes and have certain types of relations towards each other.

We have no reason to assume that the relationship between the built environment and crime differs principally from the relationship between the built environment and other - legal and accepted - behaviour.

There are several mechanisms transmitting the relationship between the built environment and crime (similar to other behaviour). Some of the most important ones are:

- the built environment can be a growth environment where children and juveniles receive the experiences that are important for their personal development
- the built environment can be seen as a stage for acting and thus it provides conditions for certain kind of activities and prevents other kinds
- the built environment provides an outer setting for interaction and thus affects the frequency and the quality of how people deal with each other
- the built environment is a signal system which transmits messages concerning, e.g., values and power relations in society, and expectations directed at the users of the environment.

Built environment and crime prevention; pre-CPTED in Finland

In the beginning of the century several workers' garden towns were built in Finland based on the ideas created by the Englishman Ebenezer Howard. An explicit goal was to offer good growth environment for working-class children instead of city centres' brick barracks, which were thought to lead to social problems, including criminality.

At the same period an interesting architectural experiment was put up in workers' houses in Helsinki, where the goal was to improve interaction between people by designing a city block. In this large closed block entrance to the houses were built only facing the courtyard, which was at the same time planned to serve as a socially functioning centre. These very explicit goals of the architect have shown to be realized in an evaluation study made half a century after building the houses: residents of this large block have more social interaction and they feel safer than residents in another city block, that has similar composition of residents but no ideology of social integration.¹⁰

When suburban building came to Finland, it was similarly argued that the nearness of nature offers good growth environment. It has been stated, that in Finland a strong ideology of "nature people" has been sustained, where a basic thought line goes that good people live in closed relation to nature. A city centre as a living environment has aroused merely negative connotations.

Since then and until these days, basically no thoughts have been given in Finnish construction work to what kind of consequences different solutions have on social problems, criminality and on feelings of insecurity. Research has been scarce as well. Few exceptions have been the study of youth problems in a suburban area mentioned before and a study made in the 1960s that dealt with regional differentiation of urban criminality (made in Tampere, the third largest city in Finland¹¹).

Criminality and possibilities to reduce it were studied in Lahti (almost 100 000 inhabitants) at the end of the 1970s by a special committee appointed by the city. A broad research program was attached to the project, where the aim was to study abundant criminality of this industrial city, called "Finland's Chicago".¹² The committee came up with several suggestions, how it could be possible to develop the city as a constructed environment so that the criminality would reduce. A part of the suggestions was realized. After that the growth of the criminality stopped and the criminality even reduced for some years, but no evaluation studies have been made on what effects committees suggestions had for future development.

It might be worth mentioning, that as late as in the 1980s the ministry of environmental matters appointed a committee that had the task to prevent house burglaries by standardizing burglary secure doors. The committee came up with a negative standpoint: the conclusion was that residential burglaries were such a little problem, that it was not well enough argued to build up safety standards.

Turku

Criminality in Turku, that is the fourth largest city in Finland, has been studied from the starting point of environmental planning and city construction. In the study regional distribution of criminality was studied on the bases of city structure. A suburban area with a high rate of criminality was under special attention. Criminality in this area was studied from the starting point of the principles in suburban planning and theories behind the CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design). In many cases crime scenes in that suburban area could be explained by the factors included in the theory. Untidy and unorganized space had a tendency to increase criminality and vandalism and reduce feelings that inhabitants belong to the area and they for that reason would defend it. Especially the architecture's "form language" and messages attached to it were emphasized in the study.¹³

National Council for Crime Prevention: projects

National Council for Crime Prevention was founded in 1989. Compared to similar planning organizations abroad it has a limited task: special attention has to be given to possibilities to prevent crime by influencing circumstances that promote criminality. Thus, situational crime prevention is the main objective in the Councils work. Situational factors are defined, however, widely including also e.g. the cultural environment of crime.

While stressing the situational crime prevention approach it has become natural to emphasize possibilities to prevent crime by influencing built environment (or physical space). The Council has observed tightly international research in this field and strived for improving our knowledge with its own projects. I will describe these shortly.

A. The council has researched criminality and possibilities to prevent it in East Centre of Helsinki. This project has served as an example of **problems with criminality in large shopping centres**. The shopping centre in question was the first new generation shopping mall in Finland. A business and traffic centre was situated outside of the city centre and, in principle, all commercial and public services were assembled there.

The large shopping mall was in general found to be safer and in better order than traditional shopping centres in suburbs where special arrangements have been necessary to solve problems accumulated there. In spite of that it was found in the research that the area of two or three blocks produced as much criminality for police to investigate as a town of 30 000 inhabitants. This reminds of the potential modern business and traffic centres have to produce crime even in those cases where order and safety are well arranged.

In the research report several structural solutions were indicated, where it would be possible to reduce opportunities for crime. For example parking halls of these kind of areas were found to be environments that favour criminality. New arrangements were suggested.¹⁴

B. The amount of **robberies of banks (financial institutions) and business enterprises** was rising sharply in the beginning of the 1990s. The Council for Crime Prevention started a project for preventing these robberies. In the research report several suggestions were presented. In here I will concentrate only on observations, that deal with robbery environments as a physical space.

All armed robberies in retail shops in Helsinki were studied. The locations of the robberies were marked on a map. Soon it became clear that it could not be possible to detect any geographical concentrations of the robberies. An explanation was sought from the proprietors of the shops by visiting them. It was noticed that shops that were targets of a robbery were attractive for a crime and - as a rule - more attractive than neighbouring enterprises. Many attracting factors deal with built environment in an enterprise and around it, that make it easy for the robber to take control over the situation and otherwise support successful robbery.

These kind of factors were detected from the lay-out to sealed windows and good possibilities to escape. In the whole the factors indicate, that it is easy to hold control over space and situation of the robbery and possibilities for sudden interruptions are small. In the research report changes in planning of the enterprises were suggested, so that it would not be that easy for a robber to take control over the space. One possibility is that small enterprises would share a large room, so that surveillance by staff and customers would be more readily available. The same pattern is used in old bazaars and modern shopping malls. In these environments robberies hardly ever exists.

Bank robbers that were serving their sentences were interviewed in the project. From these interviews previously mentioned things about control over space became out very clearly. One of the robbers interviewed described in theoretically interesting manner what kind of space is easy to control and what kind of space is difficult. He even suggested what kind of a plan should be in a bank office, where a robber would not go in criminal purposes.

In the research report of the Council it was emphasized, that besides technical protection notice should be paid to financial institutions and business enterprises as physical environments. Physical environment offers good possibilities for crime prevention. It might be noteworthy, that when the number of bank offices was cut down in Finland, several offices that were frequently targets of robberies were closed. These offices were considered to be unsuitable for financial purposes. In addition a couple of bank offices operates nowadays in the same room with other enterprises. In fact, one of the robbers that were interviewed suggested this kind of solution as an answer to a question how to build a bank office unsuitable for a robber.

The project was successful, as mentioned above.

C. The Council initiated a study on **the environments of crimes directed to cars**. When the number of cars has constantly increased it has become more and more difficult to store cars safely in cities. A large Finnish data set gave possibilities to count risks of crime that were dependent on properties of parking environments. The results were not surprising. Suggestions of crime prevention emphasizes that a car should be parked in such a way that it stays in eyesight from the windows of nearby buildings. E.g. in Denmark this kind of official suggestion for planning of parking lots has been announced.

The importance of the research project is that it was possible, on the basis of collected data, to verify crime preventive influence of surveillance and lightning and in addition to count numerous risk factors. Missing eyesight of a parked car from nearby window increases the risk of a crime connected to a car by one and a half, when other variables are kept constant. Missing or inadequate lighting increases the risk of a theft from a car by 50% (but not risks of car theft or mischief). In addition, it became clear that parking a car in a place that is marked is safer than parking in an unmarked place. This observation emphasizes that residents should organize parking lots and that even small changes giving the impression that a parking lot is looked after may increase the security of parked cars.¹⁵

Nowadays the report of the Council is used e.g. when the parking policy of Helsinki is planned.

D. The Council proposed a research project to study **criminality in the city of Vaasa**. Vaasa is a city of 60 000, quite large in Finland. The project has had two aims. First, the aim has been to produce crime analyzes for the purposes of local crime prevention and especially for the development of community policing. Secondly, the aim has been to demonstrate the usefulness of police registers in the planning of crime prevention. In here, special attention has been paid to use of map soft ware in locating geographical hot spots of certain types of crime.

In the report of the Vaasa project several geographical concentrations of different types of crimes have been detected. In these places, special crime preventive measures should be considered. Even changes in built environment could be useful. In the report it has been revealed concretely, how closely criminality is connected to the nature of built environment. In one part of the city there are both one family houses and high-rises: e.g. crimes directed to cars were concentrated solely to areas with high-rises.

The crime analyzes showed one suburb of Vaasa to be very problematic. The same suburb is a target of suburban project of the Ministry of Environmental Matters. Especially in street

criminality the shopping centre and surrounding areas are a heavy concentration point for crime. It can be compared to the most restless quarters of the city centre without its liveliness, services and stimulus.¹⁶ Within development project at least some changes in built environment has been made. It might be worth mentioning, that in this suburb community policing - with support of a net of a civil servants, organizations and entrepreneurs - has reduced criminality known to police by one third (real criminality probably more, because it is likely that willingness to report crimes has increased).

E. National Council for Crime Prevention has produced a publication named **Built environment, criminality and insecurity** together with the Ministry of Environmental Matters. The publication is a state of art report similar to the ones published in several other countries. In Finland the publication has been directed to community designers and decision-makers of construction work to increase knowledge and inspire discussion. Among other things suggestions of safe building and checking lists that are in use abroad are covered in the report. While writing the report special contacts were established to Denmark. The aim was to deliver the experiences Denmark has to the Finnish audience.

The contents of this report are not very original. More than that, it shares the views that crime prevention experts that are orientated towards environmental planning already have. It gives support to the research we all know. Nevertheless, the interpretations in the report can find emphasis that are suitable specially to Finnish circumstances. One of this kind can be a slight doubt about how relevant a message of a classic by Jane Jacobs (*The Death and Life of Great American Cities*, 1961; the importance of street life for urban safety) is in Finland, where even the largest cities are small compared to the cities Jacobs examines. In the report it is emphasized that the development of European cities has been substantially different from the U.S. (not only in European cities being safer than the ones of similar size in the U.S.) and that classic texts of American urban sociology are not suitable to European cities.

One of the original emphasis in the report is the idea that good environment also gives feelings of safety. It is important to keep in mind that the focus can not be on the part of the population which strolls bravely in any circumstances. This connects the report to discussion held of "geography of fear" and to discussion inspired by feminist research on masculinity of urban planning. In addition the report clearly takes distance to the idea of increasing security creating "islands" to privileged part of population.¹⁷

The report was reviewed extremely negatively by the main newspaper in the country. A reason behind it can be a monumental construction work that the newspaper supports and financial interests attached to it. However, now it seems that the publication has slowly gained interest and it is used e.g. in city planning.

F. Built environment has been a sideplot in several other projects of the Council. For example in a research project of crime in times of crises attention was paid to vulnerability of solutions made in built environment in exceptional circumstances. In the action plan of this year the Council has a project concerning a theory of crime prevention, where experiments in traffic safety planning are studied. It will be evaluated whether these experiments could be useful in crime prevention. Finnish experiences in traffic safety planning are that measures directed to drivers have not been effective enough. Safety gained from the improvements in vehicles is often wasted when drivers increase speed, shorten distance to the car in front and so forth. Instead the number of accidents has been reduced clearly by changing those traffic environ-

ments where accidents were accumulated (when traffic environments were taken as main objectives of politics of traffic safety, deaths in traffic accidents reduced by almost half). It seems to be so, that paradigms in traffic planning could be useful also in crime prevention. National Council for Crime Prevention has been given a task to prepare a draft of a national crime prevention program approved by the government. In the preparation of the program all the measures must be taken in account, which could prevent crimes and damages criminality causes and hinder individuals to develop into criminals. According to a working plan local crime prevention schemes and city planning are emphasized in the preparation of the program. In this context it will be decided if it would be useful to attach obligation to evaluate crime effects in large construction plans. This kind of obligation is attached on environmental effects.

Personal afterwords

Safety in a society depends ultimately on human relations. It can not be promoted with protection, in spite of the fact that reasonable protection from criminality is necessary.

Safety is dependent on our relationships to people near us. Built environment can create possibilities for example to a net of interactions, that a child can feel safe. However, not enough attention has been paid to how our relationship to strangers - for example to accidental bypassers in the street or to people at the table next to us in a restaurant - affect our safety. Is a stranger a potential threat to us? Are our feelings reserved? Should we avoid these kind of situations (for example by always dining in a familiar restaurant)? Or is a stranger in principle an acquaintance who we just haven't had time to get to know better?

Part of the ideas and solutions articulated in safe building programs express the idea that strangers are a threat that must be rejected. Even such a central concept in CPTED like "defensible space" express that idea.

In his interesting analysis *The Great Good Place* (1991) American writer Ray Oldenburg has paid attention to the fact that European urban culture offers plenty of possibilities for strangers to get in civilized interaction with each other. His point is that this kind of space is disappearing from the United States. This development promotes reserved attitudes to everyone we don't know.

My feelings are that CPTED has overlooked the importance of "third places" in urban life and human interaction. This kind of space is necessary for the vitality of urban culture and integration of population. I want to raise an unofficial public space, which can offer frames for social interaction between strangers, to the agenda of designing a safe urban environment.

References

- 1 van Dijk, Jan J.M. and Mayhew, Pat (1993). Criminal Victimization in the Industrialised World. Key Findings of the 1989 and 1992 International Crime Surveys. In Alvazzi del Frate, Anna, Zvekic, Ugljesa and van Dijk, Jan J.M. (ed.): *Understanding Crime. Experiences of Crime and Crime Control*, Publication No. 49. Unicri.
- 2 Huumausainestrategia 1997 [Drug Strategy 1997]. Huumausainepoliittisen toimikunnan mietintö (Report by the State Commission on Drug Policy). In print.
- 3 Rahalaitos- ja liikeryöstöt [Bank and retail shop robberies]. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 7/1993.

- 4 van Dijk, Jan J.M. and Toornvliet, L.G. *Towards a Eurobarometer of public safety. Key findings of the first survey on public safety among the residents of the European Union*. Report presented at the Seminar on the Prevention of Urban Delinquency linked to Drugs Dependence 21-22, November, Brussels.
- 5 Lankinen, Markku (1994). Taantuvatko lähiöt? [Suburbs declining?] Ympäristöministeriö, yhdyskuntasuunnittelu- ja rakennustutkimuksen neuvottelukunta. *Julkaisu* 4/1994.
- 6 This and the following chapter refer mainly to Osara, Leo and Viirkorpi, Paavo (1994). Mitä tehdä Suomen lähiöille? Puheenvuoro lähiöiden kehittämisen toimintamalleista [What shall we do with the Finnish suburbs? A contribution on strategies developing suburbs]. Ympäristöministeriö, yhdyskuntasuunnittelu- ja rakennustutkimuksen neuvottelukunta. *Julkaisu* 6/1994.
- 7 Kortteinen, Matti (1982). *Lähiö. Tutkimus elämäntapojen muutoksesta* [Suburb. A study on change of ways of living].
- 8 Grönholm, Leo (1960). The Ecology of Disorganization in Helsinki. *Acta Sociologica*. Vol. 5.
- 9 Keskinen, Vesa (ed.) (1994). Lama sulkee - lama avaa [Economic depression closes - and opens]. *Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia* 1994:11.
- 10 Kopomaa, Timo (1984). *Kaupunkipiha - fyysinen ja sosiaalinen tila. Kuvaus kahdesta korttelipihipiiristä Helsingin kantakaupungissa* [Block yard - a physical and social space. A study on two block yards in Helsinki city centre]. Sosiaalipolitiikan pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto
- 11 Kämäräinen, Kauko (1966). Kaupunkijärjestelmän alueellinen eriytyminen ja poikkeavuus [The geographic specialisation of the city structure and deviant behaviour].
- 12 Takala, Hannu (1979). *Kaupunkirikollisuuden selittämisestä ja kunnallisen kriminaalipolitiikan mahdollisuuksista. Lahden rikollisuudesta ja kaupungin mahdollisuuksista vaikuttaa siihen* [On explaining urban crime and the potential for municipal criminal policy. Crime in Lahti and Lahti's potential for influencing the crime situation]. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 35.
- 13 Laitinen, Ahti, Nyqvist, Leo ja Paaso, Jukka (1994). *Elinympäristö, elämäntapa ja rikollisuus* [Living environment, way of life and criminality]. Sisäasiainministeriö, Poliisin oppikirjasarja 4/1994.
- 14 Takala, Hannu (1991). *Itäkeskuksen rikollisuus. Rikoksantorjuntahanke* [Criminality in East Centre. Crime Prevention Project]. Rikoksantorjunnan neuvottelukunta (unpublished).
- 15 Beilinson, L., Kulmala, P. and Mäkinen, T. (1996). *Autoihin kohdistuvat rikokset. Rikosriskiin vaikuttavia tekijöitä* [Car crime - factors affecting crime risk]. Takala, H. (1996). *Autovarkaututkimus ja rikoksantorjunta* [Study on car thefts and crime prevention]. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 134.
- 16 Niemi, Hannu and Sirén, Reino. Rikoksia kaupungissa. *Tutkimus Vaasan varkaus-, vahingonteko ja pahoinpitelyrikollisuudesta* (Crimes in city. A study on thefts, vandalism and assaults in Vaasa). Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. In print.
- 17 Rikoksantorjunnan neuvottelukunta ja yhdyskuntasuunnittelu- ja rakennustutkimuksen neuvottelukunta: *Rakennettu ympäristö, rikollisuus ja turvattomuus* [Built environment, criminality and insecurity]. Ympäristöministeriö, yhdyskuntasuunnittelu- ja rakennustutkimuksen neuvottelukunta. *Julkaisu* 1/1995.

Britta Kyvsgaard
Britta.Kyvsgaard@jur.ku.dk
Det retsvidenskabelige institut D
Københavns Universitet
Danmark

Treatment of Offenders and Crime Prevention: Past, Present, and Future

The end of the treatment era in Denmark can be dated quite exactly. It was the 13th of June 1973. Whether it should rightfully be called the *last* treatment era, only the future can tell. For the moment it is more correct to call it the *late* treatment era.

What happened on the 13th of June 1973? A number of special sanctions based on the idea of treatment were abolished. Amongst those was youth prison, house of correction and detention meant for offenders diagnosed as psychopaths. A common feature for these sentences was indeterminacy. The sentences were either partly or totally indeterminate. The main principle of the idea of treatment was, that the punishment should fit the offender - not the offence. This led to the analogy between crime and illness and between punishment and treatment. Indeterminate sentences were the obvious response to this analogy: The time of recovery should determine the time of release from prison.

Why were the treatment oriented sanctions abolished? First and foremost because they were seen as unjust. The special sanctions were introduced in the Danish Penal Code of 1930. By the end of the 1950ies criticism began to emerge. The first ones to criticise were the lawyers and jurists. They directed attention to the lack of connection between the seriousness of the crime and the severity of the punishment. They gave examples of long sentences served for minor offences. This lack of proportionality between the crime committed and the sentence served leading to unfair and long sentences was the most important point in the criticism of the idea of treatment.

The false analogy between crime and illness was a second point of criticism. The prisons had not turned into hospitals. The prisons were still prisons. And the inmates still perceived them as prisons. Furthermore, compulsory rehabilitation and treatment is doomed to fail. Real motivation for change does not arise under such circumstances. Inmates will only adapt to the conditions and be pseudo-motivated in order to be released as fast as possible.

Finally the idea of treatment was criticised from the point of view of effectiveness. Compared to the discussions particularly in the United States the arguments of effectiveness and utility played a minor role in the fight against the indeterminate sentences in Scandinavia. This is partly due to the fact that fewer studies on effectiveness were carried out in this part of the world. But most of all it is due to the secondary position arguments of effectiveness and utility play in the criminal political debate in Scandinavia. Arguments on legal rights, fairness and justice were then and hopefully always will be of greater importance in determining criminal policy.

But some studies on effectiveness were carried out, though. Of special importance were studies on recidivism amongst former youth prison inmates showing a very high rate of recidi-

vism (Törnkvist & Wallin 1965; Greve 1967; Bødal 1969). A Danish study on the effectiveness of detention probably was essential in giving this sentence the deathblow (Betænkning nr. 644 1972). The Nothing Works slogan did not reach Scandinavia until the crusade on the idea of treatment was over. But the slogan can be seen as a kind of conclusion or consequence of the fight: For a long time - and partly still - treatment of offenders was seen as waste of energy and as unable to lead to reduction in recidivism.

The movement against the idea of treatment was a common Scandinavian one, centred around the prisoners pressure groups KRIM, KROM and KRUM. Many criminologists participated in the discussions and quite a few books and articles have been written on the subject. An important contribution to the debate was the book: Varning för vård [Beware of Treatment] from 1967 (Eriksson 1967).

So much for the past of the idea of treatment.

The past of crime prevention is also the beginning. When the treatment ideology left the scene crime prevention entered. In 1971 the Danish Crime Preventive Council was established (Sweden: 1972, Norway: 1982, and Finland: 1989). Beyond doubt there is a connection between the closure of the treatment idea and the outset of crime prevention. The rapidly growing interest in crime prevention which has taken place in Scandinavia as well as in other parts of the world has been characterized as a shift in paradigm (Mary Tuck 1987). The circumstances causing this shift are the same circumstances that ended the treatment ideology: Growing awareness of the fact that the traditional penal system is unable to cope with crime. Prevention of crime has to start much earlier - long before the penal system gets involved.

Crime prevention is a positive word. Despite that, the establishment of the Danish Crime Preventive Council and the initiatives taken by it were not merely met by enthusiasm. The council developed when labelling theory was most popular. And crime prevention - especially what is called secondary and tertiary prevention - can have a labelling effect. This was an issue in the discussions on crime prevention in the mid 1970s.

The present

What has happened since? And what is the situation today?

After the treatment ideology just desert or "neoclassicism" was brought into focus. Proportionality was back. The punishment should no longer fit the offender but it should fit the offence.

These new - or rather: resumed - ideas are discussed in a common Scandinavian book, published in 1980. The title of the book is *Straff och Rättfärdighet* [Punishment and Justice] (Heckscher et al. 1980). Justice was the most important part of the title. The tone in the book is critical, but hopeful. The criminal political situation in the Scandinavian countries at the end of the 1970s was quite optimistic. The number of prison inmates was on the decline in most Scandinavian countries. And the situation gave reasons for the belief that this development would continue.

This forecast turned out not to hold water. Two years ago the writers analysing the situation in the late 1970s published a new book on the Scandinavian situation. This time the title was:

Beware of Punishment (Snare 1995). The association to the title of the 1967 book: *Beware of treatment* is not quite accidental.

The introduction to the book *Beware of Punishment* starts like this: "Colder winds, primarily from the west, have reached the Nordic shores..." (Snare 1995 p. 7). Particularly in Sweden but also in Norway and in Denmark a harsher penal climate has developed. Punishment is more often seen as the solution to problems.

How did this happen? Nils Christie blames it on the idea of just desert. He sees just desert as a kind of industrialized justice where punishment scales makes it too easy for politicians to introduce more severe punishment (Christie 1995). Supporters of neoclassicism naturally oppose Nils Christie, claiming that the notion of justice and proportionality is central to neoclassicism.

Personally I blame it on the politicians. I very much agree with another famous Norwegian, Johs. Andenaes when he says: "The 1960s and 1970s, when decriminalization and reduced use of prison stood out as central goals in penal policy, seem today distant. [...] Politically it is more popular to propose an intensified fight against crime through stricter punishment than to bring in counter views and call for moderation. There are not many votes to catch by speaking for more lenient penalties. Which politician cares to weaken his or her position by arguing in favour of less punishment, e.g. for incest, drunken driving or drug offences?" (Snare 1995, p. 8). Today Social Democratic parties in many countries have taken over the conservatives' view on penal policy. Votes are to be gained on toughness, not on softness. This has been demonstrated in the United States, in England and in Denmark.

In this harsher penal climate it is in a way no wonder that the idea of treatment pops up again; that treatment becomes the subject of a seminar like this. Irrespective of the bad experience in the past, the idea of treatment in itself represents a softer solution and promises possibilities for more lenient prison terms. This has been pointed out especially by those who have been called neo-rehabilitationists in the United States (Cohen 1985).

Looking back I think it is fair to say that the criticism of the treatment ideology was a bit too simple. Even though the substance of treatment was very limited, whatever there was, was thrown out with the dirty bath water. The few possibilities for psychological help for inmates disappeared nearly totally with the idea of treatment. And the conclusion "Nothing Works" for many years led to stagnation in the correctional system.

This conclusion is at present being seriously threatened - and rightly so, I think.

For the moment I am evaluating the Danish parole and probation system. This study has made me wonder why it is extremely difficult to find any positive effect of treatment and other types of intervention. Observations and interviews with the parole and probation officers have demonstrated great involvement in the well-being of the clients and readiness to help them. Interviews with and questionnaires to the clients have shown unexpectedly high degree of satisfaction with the supervision. Many clients feel they are being helped by the system and that their situation has improved. One would expect this to affect their chances of not reoffending.

So why do we not find any effect on recidivism?

I discuss this question in an article in a forthcoming volume of *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab* (Kvysgaard 1997b). Briefly put, my answer to the question is that we are too naive and too ignorant when we measure treatment effects. The study on parole and probation has made me aware of the fact that a lot of offenders participating in experiments are good cases irrespective of treatment or other interventions. Some offenders would not recidivate anyway. Conversely, a lot of the offenders are bad cases irrespective of treatment. They recidivate anyway. This implies that the treatment effect as far as recidivism is concerned can be measured only for a minor group of offenders - those whose prognosis is more uncertain or unsettled. By far the most studies do not measure any other effects than recidivism and thereby are not suited to demonstrate other possible effects on the bad and the good cases. And by far the most studies include too few offenders to find any significant effect when this can be measured only for a minor part of the experimental group.

This last problem is taken care of by the new meta-analyses. Meta-analyses are capable of showing what might else vanish as small non-significant effects in the separate experiments and evaluation studies. The meta-analyses have shown that even though not all treatment works all the time on all offenders some treatment might work sometimes for some offenders. The overall effect is small - around 10%. But 10% also makes a difference. By showing this, the meta-analyses are very much to blame or to take the credit for the revival of the idea of treatment.

To sum up - what has been called the re-emergence of the idea of treatment can be seen as a product of a harsher political climate and new criminological research.

There is much less to say on the development and on the present state of crime prevention. Crime prevention can in many ways be compared to the European Union: It started slowly but increased speed later on. Contrary to the European Union crime prevention has attracted little attention and caused little debate. Earlier criticism has ceased. There seems to be a general consensus on the idea that crime prevention represents the good course or at least the less evil.

In Denmark crime prevention has spread strongly at the local level. Most municipalities have a committee on crime prevention where representatives from schools, the social authorities and the police get together in order to prevent crime among children and adolescence. This has been criticised for endangering the demand of confidence in the work of these parties. But generally, the local crime preventive committees are seen as fora for very committed adults making an effort to help youngsters staying out of trouble. The local work is - to my opinion - the most important part of the Danish crime prevention initiatives.

The central Crime Preventive Council has gradually been assigned more duties and is met by greater expectations. Harsher criminal political initiatives do not stand alone but are followed by increased emphasis on crime prevention. A bit for the wright wing should be followed by a bit for the left wing, seems to be the recipe for the present criminal policy.

Much of what is happening in the crime prevention field can be characterised as symbolic policy. The existence of the Crime Preventive Council symbolizes that something is being done - without much actually happening. And a lot of initiatives that previously would have

been categorised as leisure time activities or social welfare initiatives are now described as crime prevention. Like giving old wine bottles new labels.

The future

What about the future then? Both risks and possibilities face the re-emergence of the idea of treatment and crime prevention.

To start with crime prevention, one of the threats facing it is what I finished by pointing out: the symbolic policy. The goodwill surrounding crime prevention threatens to kill it. The expectations might become too big. One day someone may point at it and use the old phrase of the Emperors New Clothes. A lot of initiatives are taken without anyone really knowing what it leads to or if it affects crime at all.

On the local level crime prevention risks stagnation. Stagnation can be caused by lack of knowledge, by lack of new ideas. Crime prevention is today seen as a business for autodidacts. Most areas in society ask for qualified labour. But not crime prevention. The field is dominated by "happy amateurs" doing the best they can from their professional point of view as teachers, as social workers, as pedagogues or as police officers. This is certainly not to say that they are not doing a good job. As already stated there are many seriously committed people in the field of crime prevention and maybe they are doing a better job than any professional. But on the long run it might prove risky. Even though one certainly learns by mistakes I see no point in an endless repetition of the same mistakes. The learning process might facilitate by using other methods than trial-and-error. Furthermore, mistakes might cause harm.

To survive, crime prevention has to have more professional input. Local crime preventioners must be offered sources of inspiration and must have better possibilities to learn from general experiences on crime prevention. And the central Crime Preventive Council must be better prepared to collect knowledge and pass it on to the local committees.

A second risk facing crime prevention is connected to the first one: The risk of negative side effects; of counterproductiveness; of increasing fear of crime instead of reducing it; of displacement from less to more serious types of crime; and of labelling and marginalization. Knowledge of what we do when we try to prevent crime is of central importance. We need to know what the effects are and - not least - what the side effects are.

It is very difficult to get exact knowledge of possible effects and side effects, though. To avoid the risk of side effects a more safe course is to aim at preventive measures that are invisible.

The word prevention has two meanings: It means stopping by setting physical hindrances. And it means planning or building societies in a way so the problems will not occur. The former meaning is the technical part of crime prevention. The horror vision of crime prevention is societies locked up or locked in - gated communities. Initiatives that might prevent residents from becoming victims of burglaries, risk victimising the residents in other senses. How many locks have to be invented before we realize that someone very eager or desperate always will be able to enter anyway.

Fængsler: Administration, behandling og evaluering

Locks, bars and gates are very visible signs of crime prevention. Possible side effects derived from this type of crime prevention are obvious.

Slowing down the eagerness to name all new initiatives "Crime prevention" is a part of an invisible crime preventive strategy. Everyone wants to demonstrate that they are doing a good job, but one has to realize that the preventive effect is not achieved from the name. On the contrary, initiatives called crime preventive might prove counterproductive by stopping the target group participating or by labelling the participants.

First and foremost, though, invisible crime prevention means making solutions without problems. That is, to anticipate possible problems and to avoid the circumstances and conditions causing them.

Urban planning and environmental design are the best example of invisible crime prevention. Hopefully it will become more widespread. It ought also to be a part of the local crime preventive work.

Besides crime prevention through environmental design invisible crime prevention is mainly a part of primary crime preventive initiatives. And most primary crime prevention is formed by social policy, educational policy, labour market policy etc.

So to me an important task for crime prevention is to point out to other authorities and decision makers what ought to be done from a crime preventive perspective and to give advise on crime reinforcing and crime inhibitive factors in the development.

What's then to become of rehabilitation - of treatment of offenders? To me there is no doubt that the idea faces a renaissance. There are and there will be opponents. Nils Christie will tell the old story of the pendulum in motion, shake his head and say: "What did I tell you!" Middle-aged criminologists will remember the sad story of the treatment ideology and react like Pavlovian dogs. There will be warning signs and alarms set up. And warnings are necessary. There is a risk that history repeats itself. Both in Sweden and in Denmark proposals have been put forward to build special institutions for juveniles - institutions which are very similar to the old youth prison (Kyvsgaard 1997a).

There is a risk in being too enthusiastic, too naive and to see treatment as panacea. The results of the meta-analyses have to be carefully examined. Meta-analyses are sensitive instruments to be handled with care. To mix good and bad experiments, reliable and unreliable data will at best give useless results and might cause too optimistic expectations.

The core problem of treatment is that it can make punishment look useful. By promising reduction in rate of recidivism through treatment of prisoners, imposing prison sentences seems less futile. Should the idea of treatment therefore be rejected?

I find it hard to do so. If a certain kind of treatment or intervention has proven effective an obligation to use it must exist. This is an obligation to the offender as well as to society. Recidivism is not an incidental or unimportant criteria of effect. Recidivism normally reflects the situation of the offenders. Reducing recidivism therefore probably means improving the situation of the offender.

To counteract the risks attached to the idea of treatment, knowledge and experience from the past must be used. The most important experience is, that treatment should be separated from the fixing of the sentence.

Second, all treatment should be voluntary. It should never be forced on anyone and participation should not affect the question of parole.

Furthermore, treatment should primarily be offered in non-custodial settings, i.e. in the community. This will prevent the risks attached to the idea. Furthermore, international evaluations indicate that positive treatment results are most likely in non-custodial settings.

Last but not least, limits for acceptable treatment have to be set. Effectiveness alone is a bad standard. Acceptable treatment must for the offender represent possibilities for help and improvement. Humanistic and ethical standards must be used in making treatment programmes.

Closing remarks

I shall close by repeating this last point as it represents the common feature in positive perspectives for both crime prevention and treatment: It is not the possibilities of effect or utility that alone should guide us in finding new and hopefully better ways. Effectiveness is secondary to humanistic and ethical guidelines and to the vision of an open society.

On the other hand, effectiveness is also of importance. Some will think we can do without it. I do not think so. Common sense and all good intention might fail and turn out to lead in the wrong direction. Evaluation is a mean that can show us whether our assumptions are right. And it is certainly an important mean in holding treatment-optimism in check.

Bibliography

- Betænkning nr. 644 (1972). *Om effektiviteten af forvaring og særængsel m.v.* Udarbejdet af Karl O. Christiansen m.fl.
- Bødal, Kåre (1969). *Fra arbeidsskole til ungdomsfængsel.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Christie, Nils (1995). Modernized Legality. In: Snare, A. (ed.): *Beware of Punishment. Scandinavian Studies in Criminology*, vol. 14: 173-184. Oslo: PAX forlag A/S.
- Cohen, Stanley (1985). *Visions of Social Control.* Cambridge: Polity Press.
- Eriksson, Lars D. (ed.). (1967). *Varning för vård.* Stockholm: Prisma.
- Greve, Vagn (1967). Om ungdomsfanger og recidiv. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, 1967:271-285.
- Heckscher, Sten, Snare, Annika, Takala, Hannu & Vestergaard, Jørn (ed.). (1980). *Straff och rättfärdighet - ny nordisk debatt.* Stockholm: Norstedts.
- Kyvsgaard, Britta (1997a). "Et lilleput-ungdomsfængsel". I L. Ravn (red.): *Kriminalistisk Årbog 1996*, s. 187-192. København: Kriminalistisk Skriftserie nr.1.
- Kyvsgaard, Britta. (1997b). Kunsten at slå to fluer med et smæk - uden at slå ruden itu. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, nr. 3/1997: 182-187.
- Snare, Annika (ed.) (1995). *Beware of Punishment. Scandinavian Studies in Criminology*, vol. 14. Oslo: PAX forlag A/S.
- Mary Tuck (1987). Crime Prevention. A Shift in Concept. *Home Office Research and Planning Unit Bulletin* vol. 35.
- Törnkvist, Olof & Björn Wallin (1965). *Brottsrecidiv efter vård i ungdomsfängelse.* Stencil. Stockholms universitet, Kriminalvetenskapliga institutet.

Deltagerliste

Del I: Kontaktseminar

Don Andrews	Carleton University, Ottawa, Ontario	Canada
Elizabeth Fabiano	T ³ Associates, Ottawa, Ontario	Canada
Ole Ingstrup	Correctional Service Canada	Canada
Hans Jørgen Engbo	Statsfængslet i Jyderup	Danmark
Beth Grothe Nielsen	Afd. f. proces- og kriminalvidensk., ÅU	Danmark
Heidi Hansen	Anstalten ved Herstedvester	Danmark
Nina Krarup	Det retsvidenskabelige institut D, KU	Danmark
Britta Kyvsgaard	Det retsvidenskabelige institut D, KU	Danmark
Bodil Philip	Statsfængslet i Ringe	Danmark
Anette Storgaard	Afd. f. proces- og kriminalvidensk., ÅU	Danmark
Raija Järvenpää	Fångvårdens utbildningscentral	Finland
Marjatta Kaijalainen	Justitieministeriets fångvårdsavdelning	Finland
Liisa Riittinen	St. Michels länsfängelse	Finland
Sigrún Ágústsdóttir	Kriminalforsorgen	Island
Guðmundur Gíslason	Sekretariatet for fængsler i Reykjavíkomr.	Island
Elín Konráðsdóttir	NSfKs sekretariat	Island
Hildigunnur Ólafsdóttir	Landspítalinns psykiatriske afdeling	Island
Jón Friðrik Sigurðsson	Kriminalforsorgen	Island
Sigbjørn Hagen	Ringerike Kretsfengsel	Norge
Ellinor Houm	Justisdepartementet	Norge
Kristin Skjørten	Institutt for kriminologi, UiO	Norge
Kåre Leiksett	Justisdepartementet	Norge
Per Våge	Bergen Landsfengsel	Norge
Jan Anderson	Brottsförebyggande rådet	Sverige
Lars Bergman	Norrköpingsanstalten	Sverige
Erik Grevholm	Sociologiska institutionen, SU	Sverige
Lars Krantz	Kriminalvårdsstyrelsen	Sverige
Sten-Åke Lövdahl	Kriminalvårdsstyrelsen	Sverige

Del II: Forskerseminar

Don Andrews	Carleton University, Ottawa, Ontario	Canada
Elizabeth Fabiano	T ³ Associates, Ottawa, Ontario	Canada
Ole Ingstrup	Correctional Service Canada	Canada
Mette Bastholm	Københavns Universitet	Danmark
Kim Birkholm Frederiksen	Cand jur.	Danmark
Anne Brøndum	Direktoratet for Kriminalforsorgen	Danmark
Dorthe Bundgaard	Cand. jur.	Danmark
Ulf Christiansen	Statens Byggeforskningsinstitut	Danmark
Beth Grothe Nielsen	Afd. f. proces- og kriminalvidensk., ÅU	Danmark
Erik B. Jantzen	Statens Byggeforskningsinstitut	Danmark
Sussie Jørgensen	Cand jur.	Danmark
Nina Krarup	Det retsvidenskabelige institut D, KU	Danmark
Hans Kristensen	Statens Byggeforskningsinstitut	Danmark
Britta Kyvsgaard	Det retsvidenskabelige institut D, KU	Danmark
Brian Lentz	Københavns Universitet	Danmark

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

Jørn Vestergaard	Det retsvidenskabelige institut D, KU	Danmark
Timo Ahonen	Juridiska fakulteten, Calonia	Finland
Johan Bäckman	Rättspolitiska forskningsinstitutet	Finland
Eeva Hirvonen	Helsingfors universitet	Finland
Marjatta Kaijalainen	Justitieministeriets fängvårdsavdelning	Finland
Tarja Kauppila	Kuopio universitet	Finland
Aarne Kinnunen	Rättspolitiska forskningsinstitutet	Finland
Jussi Matikkala	Inst. för straff- och processrätt, HU	Finland
Merja Reivinen	Københavns Universitet	Finland
Annaliina Rintala	Helsingfors universitet	Finland
Antu Sorainen	Christina instituttet, HU	Finland
Hannu Takala	Delegationen för brottsförebyggande	Finland
Jukka-Pekka Takala	Rättspolitiska forskningsinstitutet	Finland
Elisæus Kreutzmann	Kriminalforsorgen	Grønland
Jørgen Petersen	Grønlands landsret	Grønland
Ita Luten	AREA, Rotterdam	Holland
Theo van der Voordt	Delft University of Technology	Holland
Erlendur Baldursson	Kriminalforsorgen	Island
Ragnheiður Bragadóttir	Det juridiske fakultet, Islands Universitet	Island
Helgi Gunnlaugsson	Det samfundsvidenskabelige fakultet, IU	Island
Sigríður Hjaltsted	Kriminalforsorgen	Island
Elín Konráðsdóttir	NSfKs sekretariat	Island
Hildigunnur Ólafsdóttir	Landspítalinn psykiatriske afdeling	Island
Una B. Ómarsdóttir	Cand. jur.	Island
Róbert Spanó	Det juridiske fakultet, Islands Universitet	Island
Rannveig Thórisdóttir	Pædagogisk forskningsinstitut	Island
Kåre Bødal	Forsker	Norge
Trond Danielsen	KRUS, Oslo	Norge
Sturla Falck	NOVA, Oslo	Norge
Arild Hovland	NOVA, Oslo	Norge
Torfinn Langelid	Statens utdanningskontor i Hordaland	Norge
Egil Larsen	KRUS, Oslo	Norge
Paul Larsson	Institutt for kriminologi, UiO	Norge
Solveig A. Lyster	Institutt for spesialpedagogikk, UiO	Norge
Kristin Skjorten	Institutt for kriminologi, UiO	Norge
Ragnhild Sollund	Institutt for kriminologi, UiO	Norge
Elisabet E. Storvoll	NOVA, Oslo	Norge
Jan Andersson	Brottsförebyggande rådet	Sverige
Annika Brickman	Justitiedepartementet	Sverige
Felipe Estrada	Kriminologiska institutionen, SU	Sverige
Janne Flyghed	Kriminologiska institutionen, SU	Sverige
Anders Green	Kriminologiska institutionen, SU	Sverige
Erik Grevholm	Sociologiska institutionen, SU	Sverige
Jan Gustavsson	Planeringsenheten, Kriminalvårdsstyrelsen	Sverige
Anders Kassman	Forskningsenheten, Polishögskolan	Sverige
Lars Krantz	Kriminalvårdsstyrelsen	Sverige
Peter Lindström	Forskningsenheten, Polishögskolan	Sverige
Anders Nilsson	Kriminologiska institutionen, SU	Sverige
Kerstin Svensson	Socialhögskolan, Lund	Sverige
Paul Ekblom	Research & Statistics Dir., Home Office	United Kingdom

Rådsmedlemmer

Flemming Balvig, Danmark *krimbav@pc.ibt.dk*

Det retsvidenskabelige institut D, Sankt Peders Stræde 19, DK-1453 København K.

Tel.: +45 -35 32 33 25 Fax: 35 32 33 34

Beth Grothe Nielsen, Danmark

Afd. Proces- og Kriminalvidenskab, Århus Univ., Bartholins Allé, b. 340, DK-8000 Århus C.

Tel.: +45-89 42 11 33 Fax: 86 19 44 63

Hanne Schmidt, Danmark

Justisministeriet, Slotholmsgade 10, DK-1216 København K.

Tel.: +45-33 92 33 40 Fax: 33 93 35 10

Kauko Aromaa, Finland

Rättspolitiska forskningsinstitutet, PB 1200, FIN- 00101 Helsingfors.

Tel.: +358-9 1825 7850 Fax: 9 1825 7865

Raimo Lahti, Finland

Juridiska fakulteten, PB 4, FIN- 00014 Helsingfors Univ.

Tel.: +358-9 191 22448 Fax: 9 191 23090

Tapio Lappi-Seppälä, Finland

Rättspolitiska forskningsinstitutet, PB 1200, FIN- 00101 Helsingfors.

Tel.: +358-9 1825 7854 Fax: 9 1825 7865

Erlendur S. Baldursson, Ísland

Fangelsismálastofnun, Borgartúni 7, IS-105 Reykjavík.

Tel.: +354-520 5009 Fax: 520 5019

Hildigunnur Ólafsdóttir, Ísland *hildig@rsp.is*

Geðdeild Landspítalans, IS - 101 Reykjavík.

Tel.: +354-560 17 13 Fax: 560 17 20

Thorsteinn A. Jónsson, Ísland

Fangelsismálastofnun, Borgartúni 7, IS-105 Reykjavík

Tel.: +354-520 5005 Fax: 520 5019

Sturla Falck, Norge

NOVA, Munthesgt. 29, N-0260 Oslo.

Tel.: +47-22 54 13 13 Fax: 22 54 13 01

Hedda Giertsen, Norge *hedda.giertsen@jus.uio.no*

Institutt for kriminologi, PB 6872, St. Olavs plass, N-0130 Oslo.

Tel.: +47-22 85 01 44 Fax: 22 85 02 52

Ellinor Houm, Norge

Kriminalomsorgen, Justisdepartementet,

PB 8005 Dep, N - 0030 Oslo.

Tel.: +47-22 24 55 02 Fax: 22 24 27 27

Annika Brickman, Sverige

Justitiedepartementet, Rosenbad 4, S - 103 33 Stockholm.

Tel.: +46-8405 10 00 Fax: 8405 48 95

Marie Torstensson, Sverige *marie.torstensson@phs.pi.se*

Polishögskolan, forskningsenheten, Sörentorp S-171 92 Solna

Tel.: +46-8 401 67 46 Fax: 8 655 44 20

Per-Olof Wikström, Sverige

Cambridge Univ., Inst. of Criminology,

7 West Road, Cambridge CG3 9DT, England

Tel.: +44 1223 335378 Fax: 1223 335356

ISBN 9979-54-224-1