

UDVIDELSER I DET NEDERLANDSKE FÆNGSELSSYSTEM

AF WILLEM de HAAN

Indledning

Denne artikel handler om nogle væsentlige træk i udviklingen af den nederlandske kriminalpolitik i 1980-årene.¹⁾ Udgangspunktet er en betænkning – »Samfundet og kriminaliteten. Et principprogram for de kommende års politik«²⁾ – der blev afleveret til parlamentet i maj 1985. Denne ambitiøse og omfattende plan opstiller en almindelig strategi for forebyggelse og undertrykkelse af såvel den alvorlige og organiserede kriminalitet som den mere udbredte småkriminalitet. Hjørnesteinen for planen, hvis mål er en »genskabelse og styrkelse af retshåndhævelsens troværdighed«, er – ikke overraskende – et program for udbygningen af fængslerne.

En særlig arbejdsgruppe har anslået, at der i 1990 vil mangle 2200 fængselsceller. Fængslernes kapacitet er øget fra 3000 i 1975 til 3900 i 1981 og til 4800 i 1985, men det synes som om antallet af ubetingede fængselsstraffe er steget endnu hurtigere. Fra 1978 til 1983 blev fængslernes kapacitet øget med næsten 20 %, men tilgangen af indsatte steg med mere end 40 %. For at opfylde det anslåede »behov« for 7100 celler i 1990, er det nødvendigt at bygge 4-5 nye fængsler med hver 250 celler. Det nuværende byggeprogram forsvares med, at den langvarige mangel på fængselsceller allerede har påvirket retssystemets troværdighed og effektivitet alvorligt ved at skabe en uholdbar situation, hvor selv et mindstemål af retshåndhævelse ikke længere bliver opfyldt.

Læseren bliver måske ikke særlig imponeret af omfanget af denne udvikling sammenlignet med de dusinvis af fængsler og de tusindvis af celler, der er under bygning i U.S.A., U.K. og mange andre steder i Vesten. Alligevel, mener jeg, at det er vigtigt at se nærmere på denne »mikroskopiske« udvikling, om ikke for andet, så fordi Nederlandene hidtil har været et så bemærkelsesværdigt tilfælde. De har haft ry for et overordentlig mildt kriminalpolitisk klima, især på grund af det lave antal fanger.³⁾ Det lave fangetal var resultat af en langvarig udvikling, og den planlagte udvidelse er temmelig enestående i det historiske perspektiv.⁴⁾ Medens befolkningstallet er blevet fem gange større siden 1840, har fængselsvæsenets kapacitet, med meget få undtagelser, været omkring 5000 celler, og antallet af fanger har svinget mellem 3000 og 4000. Tidligere stigninger i fangetallet har altid været kortvarige og er blevet fulgt af bratte fald. Efterhånden er fængselskapaciteten blevet tilpasset til det stigende antal fanger, men

kapaciteten er atter blevet begrænset i takt med nedgangen i fangetallet.⁵⁾ Uden tvivl af fiskale hensyn er overskydende kapacitet aldrig blevet tolereret i længere perioder. Humanitære hensyn kan også have medvirket til at hindre kortsigtede udvidelser af fængselsystemet i at blive permanente. I den senere tid synes udviklingen imidlertid at gå i en anden retning. Antallet fanger er nu steget flere år i træk, end det ellers er set i de sidste 150 år. Det ser ud som om, ændringen er blevet »strukturel«. Med dette skift virker det som Nederlandene, der tidligere var »det klassiske eksempel på afskaffelse af fængsler«, nu er ved at blive »det klassiske eksempel på genanskaffelse af fængslerne«. Det er blevet påpeget, at den nederlandske kriminalpolitik er begyndt at ligne U.K.s og U.S.A.s nykonservative kriminalpolitik med de velkendte kampagner for »lov og orden« og »krig mod kriminaliteten«. Der sker et skift fra en »indskrænkende« til en »hård og ekspanderende« kriminalpolitik.⁶⁾ Et karakteristisk træk ved denne udvikling er, at økonomiske nedskæringer inden for socialforsorgen i stadig større grad bruges til at udbygge fængslerne, så de kan opfylde de behov, som retsvæsenet skaber gennem domfældelse af flere personer til længerevarende frihedsstraffe.

Det er vigtigt at finde ud af, om en social teori om retssystemet kan forklare et specielt tilfælde som dette. Jeg vil derfor se nærmere på de seneste ændringer i den nederlandske kriminalpolitik. Det mest iøjnefaldende træk i den kriminalpolitiske plan er udvidelsen af fængselskapaciteten. En type forklaring peger på den økonomiske krise og den store arbejdsløshed. Jeg vil sammenholde en særligt veludviklet udformning af denne teori med den nederlandske situation. Derpå vil jeg diskutere, hvilke muligheder der er for, at en almindelig teori kan forklare udvidelserne i den vestlige verdens fængselsvæsen.⁷⁾ Det er min opfattelse, at de forklaringer, som vi prøver at udvikle med henblik på den aktuelle øgning i det europæiske fængselsystem, må tage hensyn til de særlige sociohistoriske forhold, som udbygningen sker indenfor.⁸⁾

Et »rimeligt niveau for retshåndhævelsen«

Betænkningen om »Samfundet og kriminaliteten« påpeger, at der i befolkningen er opstået en voksende ængstelse for »den kraftigt stigende kriminalitet«, og at der jævnsides hermed er kommet »en uro hos mange for retshåndhævelsens niveau« i Nederlandene. Den sociale kontrol og retsbevidsthed trues af en fortsat nedslidning. Det alvorligste problem er imidlertid, at retshåndhævelsens troværdighed og borgernes tillid til deres regering er blevet bragt i fare. Det siges, at politi, anklagemyndighed og domstole i stadig højere grad finder det vanskeligt at få det voksende antal straffesager gennem systemet. Dette problem er særligt grelt ved det sidste led i kæden, fængselsystemet. Fængslerne har simpelthen ikke været i stand til at opfylde de senere års »behov«. På baggrund

af mangelen på celler har dommene ikke altid kunnet fuldbyrdes inden for en rimelig tid. Ifølge justitsministeren kan fængselssystemet ikke længere opfylde de mindstekrav til retshåndhævelse, som må stilles i et retssamfund, med de midler, som det for tiden har til disposition.

»I den nuværende situation er det ikke blot udelukket at opnå den tilsigtede almenprævention og moralstyrkelse, men det må med føje frygtes, at den til enhver tid eksisterende tilbøjelighed til, at folk tager retten i egne hænder, ikke altid vil kunne hindres.«⁹⁾

Regeringen deler justitsministerens opfattelse af, at situationen er blevet uholdbar. Betænkningens løsning på problemerne betegnes som »konsekvens«. Det opfattes som væsentligt for genskabelsen og styrkelsen af retshåndhævelsens troværdighed, at der er nogle midler, som man med konsekvens stræber efter, og som man sørger for bliver gennemført, f.eks. at korte fængselsstraffe bliver fuldbyrdet med det samme. Bøder må inddrives straks og, om nødvendigt, ved tvang. Hvis vilkårene for tiltalefrafald eller i betingede domme ikke opfyldes, skal konsekvenserne drages gennem rejsning af sag. Den første betingelse for at genskabe et sådant »rimeligt niveau for retshåndhævelsen« er at sørge for at fjerne de utallige flaskehalse, som i dag underminerer retssystemets effektivitet. Sager skal gennemføres med konsekvens og inden for rimelig tid. Den nuværende regering agter at forsyne retssystemet med sådanne ressourcer og midler, at det – i det mindste – kan færdiggøre enhver sag, som er blevet påbegyndt. Der må skabes sikkerhed for, at retlige afgørelser kan og vil blive fuldbyrdet. Det er særlig vigtigt med hensyn til varetægtsfængsling. På grund af manglende plads har anklagemyndigheden skabt en ny praksis på dette område. Der tages ikke blot hensyn til de klassiske grunde (faren for ny kriminalitet og risikoen for undvigelse), men også til kriminalitetens grovhed på en tretrinsskala. Ud fra dette får hundredvis af mistænkte lov til at gå efter anholdelsen og registrering. Andre slippes ud for tidligt. Alt dette gøres for at skabe plads til mere alvorlige sager. I nogle tilfælde er det endog blevet påstået, at det i det hele taget savner mening at forelægge sagen for en dommer, eftersom det er klart, at der ikke er plads til den sigtede i arresten. Denne praksis har skabt betydelig røre i offentligheden, især efter at to sager fik omfattende dækning i massemedierne. I et tilfælde blev en person, som var sigtet for flere tilfælde af voldtægt, løsladt for at skabe plads for en sigtet narkotikaforhandler. Feminister protesterede og anlagde sag for at få den mistænkte, som de var bange for, bag tremmerne igen. Et år senere, i 1984, blev en person, som var sigtet for væbnet røveri, løsladt af lignende årsager. Bagefter opdagede man, at der trods alt havde været en celle til ham. Senere har løsladelsen af en »skyde-gak« forbryder på grund af manglende plads optaget massemedierne. Fængselsvæsenets manglende kapacitet har i

voksende grad været et eksplosivt emne i debatten om retsvæsenet. I 1981 skønnede en arbejdsgruppe, at »behovet« for celler ville stige med 100 hvert år. To år senere syntes dette skøn forældet. Nu, i 1985, må skønnet korrigeres igen. Opfattelsen er nu, at der i fremtiden hvert år vil blive krævet yderligere 300 celler for at dække det voksende behov, eller i alt 1810 ekstra celler. Af disse skal $\frac{1}{3}$ bruges til fuldbyrdelse af fængselsstraf. Resten skal dels bruges til varetægtsarrest, dels til fuldbyrdelse af korte frihedsstraffe, og dels til tilbageholdelse af udlændinge, som skal udvises. Der må også være plads i arresthusene til fanger, der afventer overførsel til den bedst egnede fuldbyrdelsesanstalt. På grund af den nuværende pladsmangel og den forøgede ventetid på overførsel, er antallet af domfældte i varetægtsarresterne alt for højt. Det er en af grundene til, at varetægtsarresterne for tiden er overfyldte, og at varetægtsfanger derfor må blive meget længere tid end det er meningen på politistationerne. Som følge af dette sendes mistænkte hjem, fordi der ikke engang er plads i politistationernes celler.

Indtil nu har myndighederne gentagne gange afvist at anbringe mere end én fange i hver celle, til trods for at den nuværende praksis med at løslade personer, der er sigtede for at have begået alvorlige lovovertrædelser, anses for en alvorlig trussel mod retssikkerheden. Betænkningen påstår, at mangelen på plads i fængsler og arresthuse har særdeles negative konsekvenser – ikke blot for anstaltsadministrationen, men også for hele retsvæsenet. Det ses som et angreb på hele den nederlandske retsorden og på samfundets karakter af retsstat. Det vigtigste problem er åbenbart, at domstolenes afgørelser ikke kan blive fuldbyrdet. Af disse grunde stræber regeringen efter at opnå en situation, hvor domstolsafgørelserne, og især kendelserne vedrørende varetægtsfængsling, på ny vil blive ført ud i livet med en høj grad af sikkerhed og konsekvens. Sådanne mål gør det klart nødvendigt at foretage en betydelig udvidelse af fængselsystemets kapacitet.

Dermed afslutter jeg sammenfatningen af de dele af betænkningen, som er af betydning for debatten. Jeg er nu rede til at behandle spørgsmålet om, hvordan udvidelsen af det nederlandske fængselsystem kan forklares.

Dom over krisen

Den igangværende udbygning af fængslerne i den vestlige verden kræver en »strukturel« forklaring, d.v.s. en forklaring ud fra den økonomiske krise og den stigende arbejdsløshed. Med baggrund i den store økonomiske nedgang opstod der i 1970-årene en fornyet interesse for årsagssammenhængen mellem den voksende arbejdsløshed og den stigende fangebefolkning. Såvel den frembrydende »radikale« kriminologi som den etablerede kriminologi tog spørgsmålet op. Inden for den traditionelle kriminologi – såvel som i den almindelige sociologi – blev noget, der ligner »ortodoks consensus«, synlig.¹⁰⁾

»Kernen i ortodoksiens påstand er, at med stigende arbejdsløshed vil hyppigheden af kriminelle handlinger også stige, og at dette ikke blot bevirker at flere personer bliver sat i fængsel, men at det også fører til en forøgelse af den tid, de er indespærret.«¹¹⁾

Denne synsvinkel er blevet kritiseret for at bygge på den fejlagtige antagelse, »at kriminalitetshyppigheden er reel og har konsekvenser i en deterministisk forstand«. Den er også blevet kritiseret for, »at der ikke i denne deterministiske ortodoksi er plads til regeringsindgreb i kriminalpolitikken eller til ændringer i domstolenes strafudmålingspraksis«. ¹²⁾ I de »radikale« tankegange – der især er blevet inspireret af Rusche og Kirchheimer – betones de økonomiske og fiskale faktorer. ¹³⁾ Kriminalitet og straf anses for at være uafhængige af hinanden. Fra en historisk synsvinkel har straffemetoderne en tendens til at være forbundet med det trin i den økonomiske udvikling og den produktionsform, som de er udsprunget fra. ¹⁴⁾ Således forklares fængselsystemerne under den kapitalistiske produktionsform ud fra deres »funktion« med hensyn til regulering af arbejdsmarkedet eller til kontrol af den uproduktive (»overflødige«) og problemskabende befolkning i økonomiske nedgangsperioder. ¹⁵⁾ Disse »radikale« opfattelser er blevet kritiseret for deres abstrakte teoretiseringen og for deres venstre-funktionalisme, d.v.s. den forestilling, »at den sociale orden i bund og grund opretholdes ved ... et sammenvævet netværk af institutioner som utvetydigt understøtter kapitalismen«. ¹⁶⁾ Fængselsystemet bliver følgelig »forklaret« som en del af dette netværk af tvangsinstitutioner, der opretholder det sociale system i dets helhed. Sådanne funktionalistiske forklaringer af indespærringen i nutidens kapitalistiske system slår ikke til. Oveni manglerne ved den funktionalistiske opfattelse kommer, at fængselsvæsenets forudsatte virkninger på økonomien faktisk er forsvindende små. ¹⁷⁾ Skønt fiskale betragtninger spiller en rolle, kan administrationen af strafferetsplejen ikke blot gøres op i sådanne elementer. Tværtimod må strafferetten ses som et politisk instrument til udøvelse af magt på et ideologisk niveau. ¹⁸⁾ Straffesystemet demonstrerer på en dramatisk måde de eksisterende magtforhold i samfundet. Dette betyder imidlertid ikke, at strafferetsplejen blot er et instrument »i magthavernes hænder«. Forholdet mellem samfundets politiske og økonomiske systemer er meget mere indviklet end som så. Til trods for denne kompleksitet har den »radikale« kriminologi stadig »en tendens til at forklare forholdet mellem arbejdsløshed og fængselsstraf ud fra en underforstået forudsætning om, at magthaverne rotter sig sammen om bevidste forsøg på at adskille, demoralisere og disciplinere de arbejdsløse ved hjælp af øget kriminalisering og frihedsstraf«. ¹⁹⁾ Det er ikke overraskende, at teorierne om sammensværgelser dukker frem, når det almindelige teoretiseringsniveau »er så abstrakt at dagligdagens mikroprocesser mellem den sigtede og anklagerne og dommernes opfattelser udelades

af analysen.«²⁰⁾ Alle sondringer mellem kriminalpolitik, strafudmåling og fuldbyrdelse af fængselsstraffe forbigås i analyserne. Box og Hale har nyligen fremsat en forfinet teori, som sammenknytter den økonomiske krise, arbejdsløsheden og brugen af fængselsstraf, og som desuden sondrer mellem kriminalpolitikens forskellige niveauer, og som endelig tilfører en politisk og ideologisk dimension.²¹⁾ Dette gøres ved at tage den legitimitetskrise, som rammer den moderne stat under langvarige økonomiske kriser, i betragtning og ved at tillægge domstolenes rolle stor betydning. I diskussionen af legitimitetskrisen minder Box og Hale om, at

»statens foretrukne løsning antager både en ideologisk og en kontrollerende form. Ideologisk udspreder den det syn, at kriminalitet, og især »gade-kriminalitet«, er steget drastisk, og at kun en kampagne for »lov og orden«, som gennemføres med beslutsomhed og kraft, har nogen chance for at klare problemet og beskytte folk. Dette bereder vejen for en styrkelse af den sociale kontrol, især politiets beføjelser og ressourcer, domstolenes arsenal af straffemidler, og fængselsvæsenets muligheder for at opsluge et øget antal fanger i et stadig strengere regime af straf og afsavn.«²²⁾

Ifølge Box og Hale er domstolenes reaktion

»på denne »forståelse« en forøgelse af frihedsberøvende straffe, især over for berigelsesforbrydere, ud fra den tro, at en sådan reaktion vil afskrække og uskadeliggøre og således fjerne truslen.«²³⁾

Regeringen er selvfølgelig kun alt for villig til at forsvare domstolenes ret til at idømme sådanne straffe med den temmelig uoprigtige undskyldning, at domstolene er »uafhængige«, og at deres strafudmålingspolitik derfor aldrig kan underlægges forskrifter. Ironisk nok er det netop denne »uafhængige« strafudmålingspolitik hos domstolene, som »tvinger« regeringen til at udvide fængselssystemet. Sammenfattende kan vi sige, at Box og Hale lægger betydelig vægt på domstolenes rolle i udbygningen af fængselssektoren. Problemets kerne er for dem, at for mange personer dømmes til fængsel i for lang tid af nogle domstole, som »reagerer på deres egen indgroede klassebetingede angst.«²⁴⁾

Jeg skal nu se på spørgsmålet, om deres teori kan hjælpe os til at forstå udbygningen af fængselsystemet i Nederlandene.

Udbud og efterspørgsel

I Nederlandene har både anklagemyndighed og domstole vide beføjelser med hensyn til tiltale og strafudmåling. Anklagemyndigheden kan frafalde tiltale ud fra det såkaldte opportunitetsprincip. I praksis frafaldes tiltale i ca. en tredjedel af sagerne af hensigtsmæssighedsgrunde. Retten kan vælge blandt en række

sanktioner med henblik på at tilpasse straffen efter lovovertræderen og forbrydelsen. Straffelovgivningen rummer alene en angivelse af højeststraffen for hver type lovovertrædelse. Mindstestrafen er for alle forbrydelser én dags frihedsberøvelse og for alle forseelser en bøde på 5 gylden. I retten nedlægger anklagemyndigheden påstand om en bestemt straf. Denne påstand følges i almindelighed af dommerne, om end hyppigt med en mindre nedadgående korrektion. I den senere tid har der været nogen tvivl om, hvorvidt den samme kriminalpolitiske udviklingstendens, som blev omtalt ovenfor, også findes i Nederlandene. Det er f.eks. ikke afklaret, om domstolenes strafudmålingsprincipper har ændret sig, om dommene er blevet hårdere, og om flere personer bliver sendt i fængsel i længere tid. Brugen af varetægtsfængsel er uændret, hvis vi bruger andelen af alle straffesager som mål. Hvis vi imidlertid måler deres procentandel af alle fængselsdomme, er de forøgede med 20 % i det sidste tiår. Medens antallet af ubetingede fængselsstraffe steg med 26 % fra 1970 til 1983, mindskede procentandelen af sager, som endte med en ubetinget sanktion, med 5 %.²⁵⁾ Efter loven skal tiden i varetægtsfængsel fradrages den fastsatte straf, og de fleste fanger løslades efter afsoning af $\frac{2}{3}$ tid. 15 % af alle fængselsstraffe er helt betingede domme. Personer, som afsoner langvarige frihedsstraffe, har gode muligheder for benådning efter 5-10 år. Orlov bevilges rundhåndet. Når dette sammenholdes med, at de ubetingede frihedsstraffe i det store og hele er kortere end tre måneder, kan den nuværende pladsmangel i fængslerne og udvidelsen af kapaciteten åbenbart ikke forklares snævert ud fra en almindelig øgning i antallet af personer, der sættes i fængsel.²⁶⁾ Det er endog muligt, at demografiske faktorer alene kan begrunde den forholdsvis lille forøgelse af det totale antal fængselsdomme. Det er tænkeligt, at det ikke er antallet af domme, men snarere deres længde, som bliver forøget. I det hele taget kan fængselsdommene være blevet strengere på grund af et køligere kriminalpolitisk klima. Svaret på dette spørgsmål må man gætte sig til. På den ene side hævder nogle iagttagere – for eksempel advokater – at straffene afgjort er blevet strengere. Det hævdes ofte, at straffene stiger dagligt lige som priserne. Uanset dette fastholder anklagemyndigheden, at det ikke er straffene, men grovheden af de sager, som indbringes for domstolene, der er øget. Dette syn deles af justitsministeriets forskningsafdeling. På grundlag af data indsamlet mellem 1973 og 1976(!), har den sluttet, at strafudmålingspraksis i 1970-erne var uforandret. Stigningen i fangetallet i slutningen af 1970-erne skyldtes først og fremmest en stigning i antallet af straffesager, og særligt i de alvorligere lovovertrædelser. Kort sagt »domstolenes holdning synes ikke at have haft nogen indflydelse på stigningen i fangetallet«. ²⁷⁾ Denne generelle slutning om 1970-erne udelukker selvfølgelig ikke muligheden for, at holdningen til strafudmåling er blevet hårdere i den første halvdel af 1980-erne. Dette synes klart at være tilfældet med hensyn til alvorlige

ejendomsforbrydelser, især erhvervsvirksomhedernes, og til vold mod kvinder og børn (voldtægt og incest). Under indflydelse af tydelige skift i den almindelige retsbevidsthed er dommene for disse forbrydelser blevet betydeligt strengere. Antallet af sådanne sager er dog stadig lavt – 2 % af alle sager.

Et andet billede viser sig, hvis vi ser på en tredje forbrydelseskategori, narkotikalovbruddene. Ikke blot er antallet af domfældelser for overtrædelser af narkotikalovgivningen steget betydeligt, men der har også været et klart skift fra sager vedrørende milde former for narkotika til sager om hårde former.²⁸⁾ Endvidere er domme for besiddelse af narkotika blevet erstattet af domme over storforhandlere. Følgen af denne udvikling er blevet strengere domme, om ikke for andet, så fordi højestestraffen for narkotikaforbrydelser siden 1976 er blevet hævet fra 6 til 12 års frihedsberøvelse. Justitsministeriets arbejdsgruppe til vurdering af de nuværende og kommende behov for fængselsplads konstaterede, at narkotikaforbrydelser tegner sig for 60 % af den ekstra fængselsplads, der er blevet behov for siden 1978.²⁹⁾ Samme eksponentielle stigning ventes i de kommende fem år, både for antallet af narkotikalovovertrædelser og antallet af domme, der skal fuldbyrdes.³⁰⁾ Domme på 6, 8 eller sågar 10 års frihedsstraf, som der nu gives for narkotikahandel, er ekstremt høje. Sådanne straffe er ellers uhørte efter krigen.³¹⁾ Det synes tænkeligt, at domstolene hurtigt kunne vænne sig til sådanne lange straffe og derfor i fremtiden uden skrupler ville kunne anvende dem, når det skønnedes passende. Desuden kan strengere straffe på dette område presse straffelængden for mindre alvorlige forbrydelser i vejret. Som tidligere nævnt, er dette spekulationer, som afventer empirisk bekræftelse.

I overensstemmelse med Box og Hales teori, kan vi bemærke, at den nederlandske regering bruger domstolenes »uafhængighed« til at legitimere udvidelsen af fængslerne for at opfylde »behovet«. I strid med deres teori er det dog blevet dokumenteret, at dette krav ikke stammer fra den nævnte »indgroede angst«. Vi må således slutte, at den nuværende forøgelse af fængselsbelægget og mangelen på fængselsceller ikke lader sig forklare tilstrækkeligt gennem domfældelsen af flere ejendomsforbrydere til længerevarende straffe. Det kunne selvfølgelig påstås, at dette ganske vist indtil nu har været tilfældet, men at det hele hurtigt kunne skifte, hvis, for eksempel, der skete en ændring i det kriminalpolitiske klima, hvorefter dommerne reagerede på den måde, som Box og Hale beskriver. Dette bringer os til det andet led i deres forklaring, nemlig lov og orden-kampagnerne, som de betragter som den ideologiske forudsætning for selve den kontrolstrategi, hvori fængselsudbygningen indgår. Spørgsmålet er nu, om betænkningen afslører en typisk lov og orden-holdning til kriminaliteten og samfundet.

Konsekvens og differentiering

En fornyet gennemgang af betænkningen gør det klart, at staten påstår, at kriminaliteten stiger drastisk. Det gentages ustandselig, at niveauet for den registrerede kriminalitet, såvel den grovere som den mindre grove kriminalitet, i dag er 10 gange højere, end det var i 1960. Skønt sådanne tal kræver en kritisk analyse, ville en sådan i dag kun bringe os ind på et sidespor med hensyn til det emne, som behandles her, nemlig om der hos os sker en gentagelse af de lov og orden-kampagner, som har fundet sted i andre lande. Det er heller ikke tallene i sig selv, der betyder noget her, men snarere det budskab, som bringes. Nederlandenes nye kriminalpolitik fremstilles udtrykkeligt som en afpasset fremgangsmåde. Det betyder, at mindre grove og alvorligere forbrydelser bliver behandlet forskelligt. På den ene side foretrækker man at nærme sig gadekriminaliteten på en »positiv« forebyggende måde, medens den alvorlige organiserede kriminalitet på den anden side skal bekæmpes med repressive midler.

For at kunne foretage en generel vurdering af denne tvegreneede anfaldsmåde over for kriminalitet, må jeg kort se på dem hver for sig. Den alvorlige, organiserede kriminalitet får den højeste prioritet, og den skal bekæmpes af statsmaskineriet på egen hånd. Mærkeligt nok erkendes det, at konkrete talmæssige oplysninger om denne type kriminalitet er sjældne. Alligevel påstås det, at »politiet og domstolene klart har indtryk af, at der her er en alvorlig trussel mod det nederlandske samfund, som det er bydende nødvendigt gribe kraftigt ind overfor«. ³²⁾ For at bekæmpe denne kriminalitet, som »antageligt« er organiseret omkring narkotikahandelen, er intet mindre end »de yderste anstrengelser« nødvendige for at afvende, hvad der ses som en »voksende fare fra en storstilet og rodfæstet underverden, som er ved at etablere sig i det nederlandske samfund«. ³³⁾ Opgaven haster, fordi de organiserede former for kriminalitet bliver vanskeligere at bekæmpe jo mere organiserede, professionelle og etablerede de bliver. Derfor har regeringen besluttet, at den vil styrke efterforskningen og retsforfølgelsen af den organiserede kriminalitet, og den har givet bevillinger til opbygning af regionale informationskontorer og afdelinger for kriminalitetsanalyse.

Kontrol af den alvorlige kriminalitet anses klart som en opgave for statens repression, medens kontrol af småkriminaliteten betragtes som den enkelte borgers ansvar. Retsvæsenet skal kun være den sidste udvej, når det drejer sig om beskyttelse af folk og deres ejendele mod småkriminalitet. Den almindelige befolkning, de sociale organisationer, forretningsverdenen o.s.v. må overtage det løbende ansvar for denne del af kriminalitetspræventionen. Det kan gøres gennem en øget overvågning af folk i omgangskredsen og på arbejdspladsen som led i det daglige liv og i de almindelige forretningsforhold. De kommunale myndigheder må tage del i den sociotekniske kriminalitetsforebyggelse ved at

styrke præventionen som en del af byplanlægningen, det sociale arbejde, undervisningstiltagene o.s.v.

Filosofien bag dette er, at det industrielle samfunds sociale kontrol er blevet nedbrudt på kort tid – en påstand som blev udviklet i en foreløbig rapport, der blev fremlagt af en særlig arbejdsgruppe om den mindre alvorlige kriminalitet.³⁴⁾ De forslag, som kom fra denne arbejdsgruppe, og dens grundlæggende filosofi fik bred tilslutning af aviser og politikere af enhver observans. Dens fremgangsmåde blev kaldt »positiv« og »nyskabende«. Den tiltrak endog reformatorer inden for straffesektoren på grund af dens forkærlighed for at lede den mindre grove kriminalitet helt uden om strafferetsplejen. Mangen reformator ville foretrække, at dette syn blev ryggraden i en almindelig kriminalpolitik. Det er imidlertid værd at mærke sig, at selv hvor betænkningen argumenterer for denne »positive« fremgangsmåde, gøres det med en »underlig vridning«.³⁵⁾ Jeg kan vise det med følgende eksempel: Det hævdes, at gabet mellem antallet af anmeldte forbrydelser og antallet af indgreb er blevet for stort. Dette giver grund til en kraftigere reaktion fra retssystemets side, såvel kvalitativt som kvantitativt. Anklageren må garantere politiet, at ethvert registreret »normbrud« vil blive fulgt op af et eller andet alvorligt indgreb. Strafferetsplejen må sikre, at borgernes forebyggende indsats belønnes og forstærkes. Konsekvensen af dette er, at antallet sager, som ender med tiltalefrafald, for tiden ca. 35 %, må mindskes til halvdelen før 1990. På denne måde, håber regeringen, at retssystemet vil begynde at virke som en troværdig opbakning af borgernes, de sociale organisationers og myndighedernes forebyggende indsats. Forhåbentlig vil dette også genopbygge den nedslidte retsbevidsthed blandt borgerne. Officielt antages det, at der ikke kræves øgede ressourcer for at gennemføre denne ændring i kriminalpolitikken. Vi har imidlertid god grund til at antage, at en følge af dette vil blive en øget brug af frihedsberøvelse, og at det ganske særligt vil blive tilfældet i forbindelse med en forhåndenværende overkapacitet. Visseligen er risikoen for fejl i betænkningens prognoser, og en deraf flydende overkapacitet i de kommende år, næsten hævet over enhver tvivl. Alligevel har der været en vis debat om, hvorvidt overkapacitet kunne anspore dommerne til hyppigere at idømme fængselsstraf. Skønt jeg anser dette spørgsmål for at være overordentlig vigtigt i forbindelse med den politiske diskussion om udbygningen af fængselsvæsenet, ligger det uden for denne artikels emne. Jeg vil nu søge at drage nogle slutninger fra det, der er blevet sagt.

Konklusion

Det er søgt vist, at udvidelsen af fangetallet i Nederlandene ikke skyldes en stigning i antallet af fængselsstraffe. Længere fængselsstraffe i al almindelighed er heller ikke tilstrækkelig forklaring på denne forøgelse. Det er mere sandsyn-

ligt, at vi især må se nærmere på stigningen i antallet af fængselsstraffe på 3 år eller derover. Det er åbenbart, at disse domme kræver betydelig plads i fængslerne. Mange af de lange straffe er for forbrydelser, som har forbindelse med hårde former for narkotika. En tredjedel af langtidafsonerne har indtil nu været udlændinge, hvilket viser, at problemet klart har internationale sider. Det kan ikke nægtes, at en mere intensiv kontrol af den internationale narkotikahandel stiller domstole og straffesystemet over for alvorlige problemer. Hvis vi vil undgå »dobbeltbelægning«, d.v.s. anbringelse af mere end en person i en celle, og alle problemerne, der følger af overbelægning, må det erkendes, at regeringen har fat i noget væsentligt med argumentet om, at fængselskapaciteten må udvides. Hvis man vil bevare en ordentlig standard i fængslerne, er det i det mindste nødvendigt at holde fangebelægget inden for de grænser, som sættes af den forhåndenværende kapacitet. Det er klart, at vi ville foretrække at se nogle kategorier indsatte fuldstændigt fjernet fra fængslerne. For eksempel burde udlændinge, som ikke har begået kriminalitet, men som afventer udvisningsafgørelsen, og bødefasonere ikke anbringes i et fængsel. I dag er en tredjedel af fangebefolkningen afhængige af hårde stoffer. Det er åbenbart, at der bør ledes efter andre løsninger end straf og fængsler for sådanne grupper, men det er netop hvad regeringen med sin nuværende politik undlader at gøre. Det må retfærdigvis siges, at noget sådant ligger uden for domstolenes skønsmæssige beføjelser. De kan kun anvende den eksisterende lovgivning og, når det er passende, nedsætte straffene under hensyn til den tiltaltes personlige forhold. På samme måde hører beslutningen om at forstærke kontrollen over narkotikahandelen hjemme i den internationale politiks regioner. Kriminalpolitisk engagerede frygter ikke blot, at udvidelsen af fængselsvæsenet vil opmuntre domstolene til snarere at sætte folk i fængsel, men de er også bange for, at de hårde straffe for narkotikaforbrydelser vil ende i en almindelig skærpelse af straffene, og således i en nedkøling af det kriminalpolitiske klima i Nederlandene.

Medens Box og Hale viste, at gadekriminaliteten synes at have været kernen i den britiske kampagne for lov og orden, som blev sat i værk for næsten et tiår siden, så synes den nederlandske regering for tiden at bruge den alvorlige organiserede kriminalitet – og især den internationale handel med narkotika – som en syndebug, der skal legitimere de kriminalpolitiske planer. Udbygningen af fængselsvæsenet er en betydelig del af disse planer. Denne fremgangsmåde kan meget vel blive en succes, eftersom denne form for organiseret kriminalitet for den almindelige befolkning kan være »forklaringen« på en stor del af (den narkotikaforbundne) ejendoms kriminalitet. Medens frygten for gadevold ikke er noget væsentligt spørgsmål i Nederlandene, så er småkriminaliteten det så sandelig. Den forelagte plan lover indirekte at forhindre denne småkriminalitet;

nemlig gennem en bekæmpelse af den organiserede kriminalitet ved hjælp af en ekstrem repression. På den anden side forsikrer den, at småkriminaliteten vil blive behandlet på en mere »positiv« og en mere forebyggende måde, og således at repressionen kun skal tjene som et sidste middel. Man kan mene, at sådanne argumenter blot er retorik, og at de siger meget lidt om, hvordan denne politik vil blive ført ud i livet. Mit argument er, at det under alle omstændigheder er retorik, som vi drøfter, når vi prøver at besvare spørgsmålet, om planen propaganderer for lov og orden. Retorik er det materiale, som skaber lov og orden-kampagner. Det ville nok være uden mening med et simpelt ja eller nej på dette spørgsmål. Hvis man sagde ja, ville det være åbenbart, at lov og orden-kampagnen her har en noget atypisk karakter. Hvis svaret er nej, tvinges vi til at erkende, at regeringen forsøger at få folk på plads i geledderne med det argument, at lov og orden skal beskyttes. Det kan selvfølgelig gøres uden at gribe til åben repression. Det synes mere rammende med et spørgsmål om, hvad de nederlandske erfaringer kan betyde for teorierne om udbygningen af fængslerne og om brugen af fængselsstraf som et middel i den sociale kontrol. Min konklusion er, at begrundelsen for udvidelserne af fængselsvæsenet må gøres mere præcise og begrundes bedre empirisk, end det for tiden er tilfældet. Desuden synes det værd at diskutere, om fængsler virkelig er ved at få større betydning i den sociale kontrol. Desuden spørger jeg mig selv, om den igangværende udbygning af det nederlandske fængselssystem bliver »strukturel«. Det er tænkeligt, at den vil vise sig at være begrænset til en overgangsperiode. På længere sigt kan afskaffelsen af frihedsstraffen måske vise sig at fortsætte som før. Den nuværende situation kan også blot være et udtryk for en tilpasning til ændringer i befolkningen. På den anden side kan internationaliseringen af sociale problemer som f.eks. narkotikahandel på grund af sammenhængen med verdensøkonomien bryde den historiske tendens. En fortsat reduktion af fængselssystemet forudsætter imidlertid, at de sociale og tekniske former for prævention lykkes i nogen grad, d.v.s. at folk må acceptere, at småkriminalitet er et problem, man må leve med, uden at man kan vente en færdiglavet løsning fra staten. Skønt jeg er klar over de alvorlige problemer, f.eks. den skæve fordeling af ofrene i samfundet, der indgår i en sådan forestilling, vil jeg alligevel gerne kvæle den overpessimistiske opfattelse, at udvidelsen af fængslerne er direkte forårsaget af krisen i det kapitalistiske produktionssystem. Jeg tvivler meget på, at en sådan almindelig teori kan forklare fængselsudbygningens karakter af et verdensomfattende fænomen. Det ser ud som om den nederlandske udvikling klart strider mod enhver almindelig teori, som uigenkaldeligt forbinder økonomisk krise og arbejdsløshed med kriminalitet, stigende fangetal, overbelæg og udbygninger af fængslerne. Jeg tvivler på, om vi overhovedet taler om de samme sociale institutioner, når vi sammenligner fængselsvæsenet i

U.S.A. og i Nederlandene. De måder, som de fungerer på i de to samfund, er så forskellige, at vi næppe kan gøre dem til genstand for en og samme teori. Vore teorier om disse forhold må ikke blot være så specifikke som muligt, men de må også begrundes historisk og empirisk. Det er vor eneste mulighed for at tale og handle effektivt såvel i teori som i praksis. Så længe vi holder os til almindelige teorier sætter vi vor lid til magiske løsninger.³⁶⁾

Adresse: Willem de Haan
Bickersgracht 2
NL-1013 LE Amsterdam
Nederlandene.

NOTER

- 1) Denne artikel har været fremlagt på den 13. konference om »The Expansion of the European Prison Systems«, der afholdtes af European Group for the Study of Deviance and Social Control i september 1985. Oversat af redaktionen.
- 2) Samenlevning en Criminaliteit. Een beleidsplan voor de komende jaren.
- 3) I 1975 havde Nederlandene en af de laveste fangebefolkninger i verden med 20 fanger per 100 000 indbyggere. Se Dodge, C. (1979) *A World without Prisons*, Lexington, Mass.
- 4) Van Ruller, S. (1985) »The End of Decarceration«. Fra 2nd International Conference on Prison Abolition, Amsterdam juni 1985.
- 5) S. st. s. 13.
- 6) Rutherford, A. (1984) *Prisons and the Process of Justice: The Reductionist Challenge*. London. Heinemann.
- 7) Box, S. & C. Hale (1982) »Economic Crisis and the Rising Prison Population« *Crime and Social Justice* 18:20-35. Box, S. & C. Hale (1985) »Unemployment, Imprisonment, and Prison Overcrowding« *Contemporary Crises* 9:209-228.
- 8) Der har været en mængde spekulationer omkring årsagerne til den overordentlig lave anvendelse af fængselsstraf i Nederlandene. Vi mangler endnu at få en tilstrækkeligt dækkende forklaring på, hvordan et højtindustrialiseret, overbefolket bysamfund, som det nederlandske, har været i stand til at holde sine fangetal inden for så snævre grænser. Se Downes, D. (1982) »The Origins and Consequences of Dutch Penal Policy since 1945. A Preliminary Analysis« *The British Journal of Criminology* 22:325-357.
- 9) Samenlevning en Criminaliteit s. 31.
- 10) I den almindelige sociologi er den »ortodokse consensus« blevet analyseret og kritiseret ved talrige lejligheder af Giddens. Se Giddens, A. (1979) *Central Problems in Social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. London. Mc Millan.
- 11) Box & Hale 1982 s. 20.
- 12) S. st.
- 13) Rusche, G. & O. Kirchheimer (1939) *Punishment and Social Structure*. New York. Columbia University Press.
- 14) Dette syn på straffens historie er blevet kritiseret for at være økonomisk determinisme og for at mangle de politiske, ideologiske og kulturelle dimensioner. Se Jacobs, J. (1977) »Macrosociology and Imprisonment« i D. Greenberg (ed.) *Corrections and Punishment*. Beverly Hills. Sage.: 89-107, s. 92. Foucault, M. (1977) *Discipline and Punish*. New York: Pantheon. Ignatieff, M. (1978) *A just Measure of Pain: The Penitentiary System in the Industrial Revolution. 1750-1850*. New York: Phanteon. Steinert, H. & H. Treiber (1978) »Versuch, die These von der strafrechtlichen Aus-

- rottungspolitik im Spätmittelalter »auszurotten«. Eine Kritik an Rusche/Kirschheimer under der Oekonomismus in der Theorie der Strafrechtsentwicklung« *Kriminologisches Journal* 10:81-106. Hogg, R. (1979) »Imprisonment and Society under Early British Capitalism« *Crime and Social Justice* 12:4-18.
- 15) Quinney, R. (1977) *Class, State, and Crime. On the Theory and Practice of Criminal Justice*. New York: Longman s. 131-137.
 - 16) Young, J. (1979) »Left idealism, reformism and beyond: from a new criminology to marxism« i Bob Fine et al. (ed.) *Capitalism and the Rule of Law. From Deviancy Theory to Marxism*. London: Hutchinson: 11-29, s. 13-14.
 - 17) Se Schumann, K. (1981) »Produktionsverhältnisse und staatliches Strafen. Zur aktuellen Diskussion über Rusche/Kirschheimer« *Kritische Justiz* 14:64-77. Stangl, W. (1985) *Die neue Gerechtigkeit. Strafrechtsreform in Oesterreich 1954-1975*. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik, s. 10-19. Melossi erindrer os imidlertid om, »at Rusche og Kirschheimer ikke fremsætter en teori, som forsøger af forklare det 20. århundrede, i det mindste ikke i samme grad som de gør det for den foregående periode«. Se Melossi, D. »George Rusche and Otto Kirschheimer: Punishment and Social Structure« *Crime and Social Justice* 9:73-85, s. 80.
 - 18) Schumann bemærker, at politiske og ideologiske faktorer kan være af mindre betydning for forklaringen af ændringer inden for fængselsadministrationen end inden for strafferetten og retsvæsenet. Men eftersom udvidelsen af fængselsystemet – i det mindste i Nederlandene – først og fremmest legitimeres ud fra retshåndhævelsens troværdighed, er de politiske og ideologiske spørgsmål relevante.
 - 19) Box & Hale (1982) s. 21.
 - 20) S. st.
 - 21) S. st.
 - 22) Box & Hale (1985) s. 210.
 - 23) S. st. s. 217.
 - 24) S. st. s. 218.
 - 25) *Samenlevning en Criminaliteit* s. 28.
 - 26) I 1975 varede f.eks. mere end 90 % af alle ubetingede fængselsstraffe mindre end 3 måneder. C. B. S. (1978) *Criminele Statistiek 1974-1975*. 's Gravenhage.
 - 27) *Rapport »De capaciteitsproblemen bij het gevangeniswezen«* (1981) 's Gravenhage.
 - 28) 86 % i 1983. Antal domfældelser for narkotikaforbrydelser: 1969: 38, 1970: 442, 1975: 1100 og 1984: 2500.
 - 29) Antallet afsonere af fængselsstraf på 1 år eller mere er næsten blevet fordoblet; fra 731 i 1978 til 1440 i 1984; af disse skyldtes 37 % alene narkotikakriminalitet.
 - 30) Eftersom det ikke kan antages, at kontrolforanstaltninger vil fortsætte deres stigning på den samme eksponentielle måde, som narkotikaforbrydelserne formodes at gøre, har regeringen anslået den fremtidige forøgelse af fængselsomme til at blive 10 % mindre. Se *Samenlevning en Criminaliteit* s. 145. Dette synes selvmodsigende ud fra den foretrukne politik med hensyn til den grove organiserede kriminalitet.
 - 31) I midten af 1800-tallet var det accepterede kriterium for en »lang« fængselsstraf 10 år eller mere. I 1850 var 5 år en ganske kort eller forholdsvis mild straffetid. I 1970 var dette en »meget lang« sanktion. Se Van Ruller s. 14-15.
 - 32) *Samenlevning en Criminaliteit* s. 46-47.
 - 33) S. st. s. 47.
 - 34) *Interimrapport van de commissie kleine criminaliteit* (1984) 's Gravenhage.
 - 35) Kuitenbrouwer, F. (1985) »Te veel nadruk op toezicht, te weinig op dienstverlening« *N. C. R. Handelsblad* 22.5.1985.
 - 36) Jeg mindes en nederlandsk kriminolog, som prøvede at omsætte en anden almindelig teori til praksis, nemlig abolitionismen. Utvivlsomt inspireret af Jeriko hævdede han, at han kunne få murene omkring et fængsel i Amsterdam til at styrte sammen blot ved at gå rundt om det syv gange. Denne happening fandt sted ved den i note 4 nævnte konference. Vi kan trygt regne med, at den pågældende kriminolog må tage samme vandring på samme tid næste år.