

DEN HOLLANDSKE FÆNGSELSPOLITIK

AF PETER KRUIZE

INLEDNING

Mange fremstående kriminologer mener, at fangetallet ikke kan forklares alene ved at se på omfanget af kriminalitet. Der er også historiske "bevis" for den udtalelse. I Christies allerede berømte bog *Kriminalitetskontroll som industri* (1993) bruger han Holland og Finland som eksempler. Holland, et industrialiseret land med mange etniske grupper, et gennemsnitligt kriminalitetsniveau og dog et lavt fangetal. I hvert fald før i tiden. For nylig er fangetallet steget i Holland. Christie giver en forklaring:

"Hva er skjedd? En nærliggende forklaring er at Nederland har vært under helt ekstraordinært press for å endre sin narkotikapolitikk i mer restriktiv retning ... Men på et annet område skjer en tilpasning til europeiske standarder i Nederland ... Kriminalpolitikken blir mindre en sak for eksperter. Massemediene begynner å blande seg inn ... I tillegg gjør det seg gjeldende to nye trekk innen universitetene ... En lang rekke av kriminologistillingene ved universitetene er inndradd, og instituttene er nedlagt. Isteden har det funnet sted en sterk vekst i et oppdragsinstitutt tilknyttet Justisdepartementet." (Christie, 1993, s. 45-46).

Men ikke kun Christie siger noget om den hollandske fængselspolitik. Også danske kriminologer peger på stigningen i fangetal og prøver at forklare tendensen.

"Men et land som Holland, der traditionelt har haft meget lave fangetal - i 1970'erne en tredjedel af det danske - er nu næsten på højde med Danmark, dvs. 55-60 fanger pr. 100.000 indbyggere." (Grothe Nielsen, 1996, s. 95).

"Holland var kendt og blev kendt som tolerancens tilholdssted; som landet hvor sociale problemer blev betragtet som og behandlet som - sociale problemer. Men det har ændret sig. De seneste tal viser, at der nu ikke længere er større forskel mellem fangetallet i Holland og Danmark. Holland har bygget flere fængsler - og fyldt dem op med fanger lige så hurtigt, de er blevet bygget." (Balvig, 1995, s. 128-129).

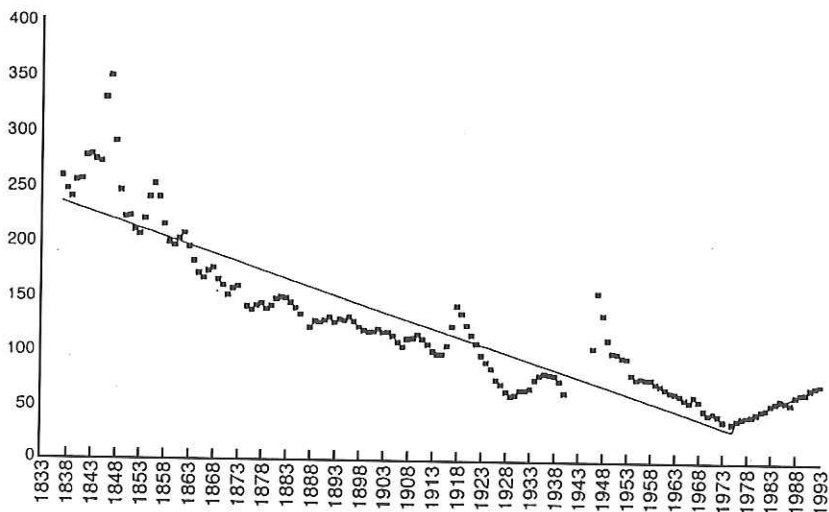
Tre citater fra nordiske kriminologer om den hollandske fængselspolitik. De er stort set enige; Holland er blevet mindre tolerant og pønalere end før i tiden. Det har ikke noget at gøre med kriminalitetens størrelse. Hvis jeg ikke var født og opvokset i Holland, var jeg sandsynligvis enige med dem, men denne konklusion passer ikke med mine egne erfaringer. At fangetallet ikke kan forklares enkelt ved kriminalitetens størrelse, betyder efter min mening ikke, at der ikke er en forbindelse overhovedet. I denne artikel prøver jeg at forklare og dokumentere situationen i Holland, som jeg mener, den er.

UDVIKLING I FANGETAL

Før man kan tolke fængselspolitikken, skal man bestemme, hvordan man måler brugen af fængsel. Der er to måder. Mest brugt er fangetal pr. 100.000 indbyggere. Man regner ud, hvor mange fanger der er i gennemsnit og henfører det til antallet af indbyggere. Nogle gange er det henført til alle indbyggere, andre gange til indbyggere i alderen fra 15 til 64 år. Når man laver sådan en statistik i en længere periode, er spørgsmålet, om man bruger fangetallet med eller uden tiggere (i det 19. århundrede var tiggere en del af fængselspopulationen). Den anden måde, hvorpå man måler brugen af fængsel er antallet af ubetingede fængselsstraffe pr. 100.000 indbyggere.

Som sagt, fangetallet pr. 100.000 er mest brugt i fængselsstatistikken. Denne statistik viser en nedgang i relative fangetal til 1975. I 1975 blev det laveste tal registreret; 36 fanger pr. 100.000 indbyggere i alderen 15-64 år. Efter 1975 steg antallet kontinuerligt (se figur 1). I perioden før 1975 var der også nogle gange stigninger i fangetallet, men de var korte og nemme at tolke. Stigningen i 1847 og 1856 kan forklares ved meget høje madpriser (hvilket leder til flere tyverier), i 1918 pga. den første verdenskrigs ophør, i 1934 af den økonomiske krise og i 1947 pga. den anden verdenskrigs ophør (Ruller & Beijers, 1995).

Figur 1: Gennemsnitligt dagligt antal fanger pr. 100.000 indbyggere i alderen 15-64 år.



Kilde: Ruller & Beijers (1995, s. 38)

Ser man imidlertid på antallet af ubetingede fængselsstraffe, så forsvinder stigningen næsten helt. I 1975 var der 14.755 ubetingede domme til fængselsstraf og i 1991 var antallet 15.683. Det betyder, at der ikke er flere personer, som bliver dømt til

fængselsstraf, men at straffene bliver længere. I alt blev alle domfældte til sammen i 1975 dømt til 2527 års fængsel, mens antallet i 1991 var 6442 år.

Så det ser ud, som om de nordiske kriminologer har ret. Holland er blevet mindre tolerant og pønalere end før i tiden, og det har ikke noget at gøre med kriminalitetens størrelse. Men en nærmere analyse af statistikken viser, at denne konklusion er overilet.

TOLKNING AF STATISTIKKEN

Stigningen i længten af den gennemsnitlige fængselsstraf kan forklares dels ved afskaffelse af korte fængselsstraffe for f. eks. spirituskørsel og dels ved længere straffe for alvorlig kriminalitet. Berghuis (1994) har regnet ud, at væksten i fængselsstraffe koncentrerer sig om fem typer af kriminalitet: røveri, indbrud, narkotikaforbrydelser, og i mindre grad voldtægt og manddrab eller forsøg herpå. Det betyder ikke, at straffene generelt bliver længere, men at et specifikt antal af længere straffe vokser. Berghuis beviser også sin hypotese på en anden måde. Standarddeviationen af antallet af fængselsdage er vokset i perioden 1977-1993 fra 163 til 408. Det betyder ikke, at alle straffe er blevet længere - tværtimod, spredningen er blevet større. Derimod vokser det gennemsnitlige antal af fængselsdage inden for de fem områder. I gennemsnit blev voldtægt bedømt til 250 dages fængsel i 1978, mens det var næsten 600 dage i 1993. Også fængselsstraffe for manddrab og forsøg herpå steg fra 750 dage i 1978 til mere end 1000 dage i 1993.

Men der er ikke kun sket en forandring i det hollandske straffeklima; der er også sket en væsentligt stigning inden for alvorlig kriminalitet. I 1980 var der f. eks. mindre end 500 røverier mod pengeinstitutter, kontorer, forretninger og tankstationer i Holland. I 1994 var antallet steget til næsten 1800 (Gruter & Kruize, 1995). Antallet af drabssager stiger hvert år med omkring 50. For ti år siden stod "sofdrugs" for omkring 40% af alle narkotikasager. Nu er det mindre end 25%. Samtidig bliver der konfiskeret mere narkotika.

I alt er væksten i fængselsår i perioden 1982-1993 2500 for røveri, 1500 for indbrud, 1300 for narkotika, 1100 for (forsøg på) manddrab og 200 for voldtægt. Ifølge Berghuis' beregninger kan omkring halvdelen forklares ved længere straffe (straffeklimaet) og for halvdelen ved stigninger i antallet (kriminalitetens omfang).

Længere straffe betyder ikke, at flere får fængsel på livstid. I de 20. århundrede er der kun 42 domfældelser på livstid, og de fleste er givet før 1960 (Tubex & Snacken, 1994). I det hollandske system finder ubegrænsede indespærringer sted i form af behandling.

MULIGE FORKLARINGER

Christie giver tre forklaringer på forandringerne i det hollandske straffeklima: narkotikapolitikken, massemediernes indflydelse og en anden generations kriminologer. For at begynde med det sidste punkt. Det er rigtigt, at antallet af akademiske kriminologer blev mindre i 80'erne, og at justitsministeriets forskningsinstitut voksede. Men jeg mener ikke, at kvaliteten blev dårligere. Forskningen blev bare mere

realistisk. En af mine tidligere kollegaer - som har arbejdet ved et universitet - sagde "vi studerede det 19. århundredes fængselssystem, mens vi kunne se (kriminalitets)-problemerne på gaden fra vores vinduer". Nu - i 90'erne - er den akademiske kriminologi tilbage igen. Universiteterne er nødt til at finde en del af deres finansiering selv. Det har resulteret i mere relevant samfundsforskning.

a. Narkotikapolitikken

Der var og er pres på Holland fra andre europæiske lande (med Frankrig i spidsen) for en mere restriktiv narkotikapolitik. Men jeg mener ikke, at det er forklaringen. Forklaringen kan findes i narkotikapolitikken selv. Og problemer med narkotika er kommet efter 1975, det samme år som stigningen i fangtallet.

Før 1975 var der egentligt ikke et narkotikaproblem i Holland (og Nordvesteuropa). Der var selvfølgelig nogle der (mis)brugte narkotika, men problemerne opstod med heroin. Før 1975 var der næsten ingen heroin på markedet, men ved Vietnamkrigens ophør, blev det hurtigt anderledes. Den berømte amsterdamske politiinspektør Gerard Jan Toorenaar sagde i sin biografi:

"Vi oplevede, at der var flere og flere illegale kinesere i Amsterdam. Vi havde aldrig haft problemer med dem, men nu var de tit involveret i narkotikasager. Næsten fra den ene dag til den anden. Senere analyserede vi årsagen. I mange år - inden heroinen blev kendt i Europa - besad kineserne heroinmarkedet i udlandet. De var de store leverandører til amerikanske soldater under Vietnamkrigen. Ved krigens ophør mistede kineserne kunder og prøvede at finde et nyt marked. Det blev Amsterdam. Der boede omkring 1200 kinesere i Amsterdam, så det var rimeligt nemt at etablere sig i Amsterdam. Og så var der pludselig omkring 5000 kinesere i Amsterdam." (de Vries, 1985, s. 217).

Den hollandske narkotikapolitik kan karakteriseres som dobbeltmoralisk. Brug af stoffer accepteres, men handel er forbudt; dvs. salg af store mængder er forbudt. Små transaktioner bliver tolereret. Den politik har fordele - brugerne bliver mindre kriminaliseret - men også ulemper, da det er nemmere for (store) handlere at operere på et sådan marked. Holland er blevet Nordvesteuropas distributionscenter for narkotika. Også til dels på grund af Hollands geografiske position i Europa. Narkotikahandelen har angrebet det hollandske samfunds stabilitet. Per Ole Tråskman har kaldt narkotikakontrollen i de nordiske lande "The Dragon's Egg" (1995, s. 147); et sundt system - i dette tilfælde kriminalpolitikken - bliver angrebet indefra. Man kan sige det samme om Holland. Narkotikapolitikken har medført organiseret kriminalitet og utraditionelle efterforskningsmetoder (Kruize, 1996). Narkotikahandel i sig selv er ikke et stort problem, men penge tjent med narkotika er. De penge bliver nemlig - til dels - investeret i andre illegale virksomheder som våben- og menneskehandel.

At narkotika har angrebet det hollandske samfunds stabilitet, bliver også illustreret i en undersøgelse af unge røvere (Gruter & Kruize, 1995). Narkotikahandel bliver set som relativt ufarlig og meget indbringende. "Coffeeshops" er tit stedet, hvor de første kontakter bliver skabt. Hvis narkotikahandel ikke lykkes mere - enten fordi

man har mistet sine kunder, eller fordi man har brug for investeringskapital - vælger nogle unge at begå røveri. Omkring halvdelen af unge røvere viser sig også involveret i narkotikahandel.

b. Tidsånd

Christies sidste punkt, massemediernes indflydelse, er sikkert rigtigt. Der har i de sidste ti år været en alvorlig mangel på fængselsceller i Holland. At der er en venteliste, er ikke så galt, men at "farlige kriminelle" (sigtede for drab og voldtægt) bliver sendt hjem inden deres dom pga. cellemangel, er svært at forstå for befolkningen. Der var - med rette - pres på justitsministeren for at løse problemerne. Et andet problem var det stigende antal af fængselsundvigelses, med 1984 som "højtepunkt": 118 undvigelses. Som reaktion blev der bygget "Extra Beveiligde Inrichtingen (EBI's)" - Ekstra Sikrede Institutioner. De første EBI's blev brugt i 1990, men i mellemtiden var antallet af undvigelses faldet!

Medierne er en refleksion af og har indflydelse på begrebet "tidsånd". Befolkningsundersøgelser viser, at holdningen til straf og kriminalitet har forandret sig med tiden. I 1970 var omkring tre ud af fire hollændere enige i denne udtalelse: "Man skal ikke straffe forbrydere, men prøve at forandre dem". I 1991 var kun halvdelen af hollænderne enige i denne udtalelse. Det gælder endnu mere for seksualforbrydere (SCP, 1992). I 90'erne stod kriminalitet øverst på den politiske dagsorden. Ikke kun højreorienterede partier, men også venstreorienterede partier diskuterede meget om (bekæmpelse af) kriminalitet.

Massemediene skaber selvfølgelig altid et overdrevet billede af situationen, men - som den bekendte hollandske kriminolog Hoefnagels har sagt i 70'erne - at læse en anden morgenavis, løser ikke (angsten for) kriminaliteten - flere og flere borgere er selv blevet ofre for kriminalitet, og det påvirker deres holdning.

c. Opløsningen af søjlesamfundet

Man kan give mange forskellige forklaringer på samfundsmæssige forandringer, men jeg mener, at opløsningen af det såkaldte "søjlesamfund" er meget vigtig for forståelsen af disse forandringer i Holland. Det er altid meget svært at forklare, hvad et sådan typisk hollandsk fænomen som "søjle-samfund" er, men jeg skal prøve. Før i tiden var det hollandske samfund bygget op i forskellige dele (søjler) - som var rimeligt selvstændige. Der var den romersk-katolske søjle, den calvinistiske søjle, den socialistiske søjle osv. Alt hvad man foretog sig i livet, gjorde man inden for disse søjler (skole, fritidsaktiviteter, fagforeninger, radio- og fjernsynsforeninger osv.). Det betød, at der var et meget stærkt socialt bånd mellem medlemmer af en søjle. Siden 60'erne er dette system gået i opløsning. Man kan stadig finde rester af dette system i Holland, men det har mindre betydning. Det forklarer også - efter min mening - hvorfor hollandske kriminologer tit er tilhængere af sociale bindingsteorier.

d. Multietniske samfund

I mange år var det forbudt at tale om etniske minoriteter og/eller udlændinge i forbin-

delse med kriminalitet. Hollænderne ville gerne være så tolerante og ville også gerne have dette image. Immigranter blev "hygget til døde". Resultaterne af en sådan politik kan man se på fængselspopulationen i dag. I 1981 havde 12% af fangerne ikke hollandsk nationalitet, i 1990 var det 35%. Andelen af fanger uden hollandsk nationalitet hænger sammen med typen af kriminalitet. Ved narkotikaforbrydelser ligger procentdelen af ikke-hollændere på 60% og ved røveri på 51% (SCP, 1992).

Et kriminologisk forskningsproject om organiseret kriminalitet i Holland viser, at involveringen af etniske minoriteter i narkotikahandel er stor. Stofkriminaliteten har forbindelse til de lande, hvorfra de etniske minoriteter i Holland stammer: Tyrkiet med heroin, Marokko med hash og Surinam med cocain (Fijnaut m.fl., 1996).

KONKLUSION

Der er forandret noget i Holland. Så vidt er jeg enig med de nordiske kriminologer. Det hollandske samfund er forandret. Der er kommet mere alvorlig kriminalitet. Befolkningens mening er påvirket, og man tror i mindre grad på behandling og rehabilitering af kriminelle. Før i tiden troede man, at man var tolerant, hvis man ikke stillede krav til andre. Langsomt har politikerne forstået, at en så tolerant holdning skaber problemer i samfundet. Almindelige borgere gider ikke at være konstante ofre for vakkelvorn politik. Den hollandske kriminalpolitik kan karakteriseres som en tosporet politik. På den ene side bliver der ledt efter alternativer til fængselsstraffe (bøder, samfundstjeneste, elektronisk hjemarrest osv.) og på den anden side bliver straffen for alvorlig kriminalitet længere.

Adresse: Peter Kruize

Det retsvidenskabelige Institut D
Sankt Peders Stræde 19
DK-1453 København K
Danmark

LITTERATUR

- Balvig, Flemming (1995) *Kriminalitet og social kontrol*, København, Columbus.
- Berghuis, A.C. (1994) *Punitiviteitsfeiten*, I Moerings, M. (red), *Hoe punitief is Nederland?* Arnhem, Gouda Quint, s. 299-311.
- Christie, Nils (1993) *Kriminalitetskontroll som industri - Mot GULAG, vestlig type?* Oslo, Universitetsforlaget.
- Grothe Nielsen, Beth (1996) *Grænser for vækst i verdens fangetal?* I Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, 83. årgang, nr. 2, s. 89-104.
- Gruter, Paul & Peter Kruize (1995), *Tussen Geldgebrek en tijdverdrijf - Jonge overvallers in de Haaglanden*, I Tidsschrift voor Criminologie, 37. årgang, nr. 3, Arnhem, Gouda Quint, s. 257-272.
- Fijnaut, Cyrille m.fl. (1996) *Georganiseerde criminaliteit in Nederland*, Den Haag, SDU.

- Kruize, Peter (1996) Organized Crime and the Drug Economy in the Netherlands*, I Ravn, L. (red.) Kriminalistisk Institut Årbog 1995, København, Kriminalistisk Instituts Skriftserie nr. 11, s. 133-142.
- Mathiesen, Thomas (1990) Prison on Trial*, London, Sage Publications Ltd.
- Ruller, S. van & W.M.E.H. Beijers (1995) Trends in detentie – twee eeuwen gevangenisstatistiek*, I Justitiële Verkenningen, 21. årgang, nr. 6, Arnhem, Gouda Quint, s. 35-52.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (1992) Sociaal en Cultureel Rapport 1992*, Rijswijk.
- Träskman, Per Ole (1995) The Dragon's Egg – Drugs-related Crime Control*, I Snare, Annika (ed.) Beware of Punishment, Scandinavian Studies in Criminology, vol. 14, Oslo, Pax Forlag, s. 147-172.
- Tubex, H. & S. Snacken (1994) Punitiviteit in Nederland, teloorgang van een voorbeeld?* I Moerings, M. (red), Hoe punitief is Nederland? Arnhem, Gouda Quint, s. 331-348.
- Vries, P. de (1985) Uit de dossiers van commissaris Toorenaar*, Baarn, De Fontijn.