

# Redaktionelt forord

Velkommen til dette temanummer af Samfundsøkonomen om kriminalitet.

Kriminaliteten falder, uanset om man måler på anmeldelser eller spørger befolkningen, om de har været ofre. Samtidigt er der et bredt flertal i Folketinget for en ”tough on crime”-linje med hovedvægt på hårdere straffe.

Der er ikke meget, der tyder på, at en sådan linje vil skabe nævneværdig mindre kriminalitet eller færre ofre for kriminalitet.

I stedet viser dette temanummer, at der er andre – ikke spor ”soft on crime” – tilgange, som virkelig kan reducere kriminaliteten og dens mange omkostninger.

*Østergaard Larsen* påviser med elegant udnyttelse af de rigtige danske registre, at hvis man fremfor at idømme unge fængselsstraf i stedet udstyrer dem med en fodlænke med tilhørende spilleregler, så bliver de unge *markant mindre* kriminelle og i stedet bedre til at gennemføre en uddannelse. Hun påviser også, at en kriminel lavalder på 14 år, som var gældende i 19 måneder i 2010-11, medførte *flere* kriminelle unge. Unge eller måske rettere børn, der begår deres første forbrydelse, har bedre af at blive i deres skoler, familier og lokalsamfund end af at komme i kontakt med retsvæsnen.

At den almindelige borger spiller en positiv rolle, bliver fremhævet på anden vis af *Liebst, Philpot, Heinskou og Lindegaard*. De har gravet dybt og systematisk i politiets grundige afhøringer og indsamlede videooptagelser i forbindelse med gadevold. Hovedkonklusionen er, at mange tilskuere aktivt griber ind og neddæmper slagsmål og vold. Tilskuere er typisk hverken passive eller opildnende, men prøver med civil courage at forhindre forbrydelser. En ekstra glædelig konklusion er, at de mange modige tilskuere kun sjældent selv kommer til skade.

*Kruize og Sorensen* giver et overblik over indbrud i Danmark. Selv om antallet af indbrud falder, så ligger niveauet endog meget højt i international sammenhæng. Nogle af årsagerne er strukturelle, f.eks. at danskerne elsker at bo i fritliggende huse bag hække, hvilket giver noget nær optimale arbejdsbetingelser for indbrudstyve. Men *Kruize og Sorensen* fremlægger også en række stærke indikatorer for, at den lave opklaringsprocent – det vil sige risikoen for at blive opdaget og straffet – spiller en afgørende rolle og bør komme i fokus.

*Kyvsgaard, van Maastricht og Gade* kommer med et eksempel på, at der politisk og administrativt faktisk lyttes til solide analy-

ser. Danmark har en model med konfliktråds-mægling, hvor offer, gerningsmand og mægler mødes. På grund af bestemte administrative krav har der været et element af tilfældighed, om hvorvidt mæglingen er blevet iværksat eller ej. Ved at udnytte dette naturlige eksperiment er det påvist, at konfliktråds-mægling ikke reducerer tilbagefald i kriminalitet. Som følge af denne konklusion er der igangsat et randomiseret forsøg med ”restorative justice conferences”, hvor både gerningsmandens og offerets familie og netværk deltager, og der arbejdes med at aftale en bedre fremtid for gerningsmanden. Denne tilgang, hvor der igen trækkes på almindelige borgeres indsats, har i udlandet vist betydelige effekter i form af mindre tilbagefald til kriminalitet.

*Kjær Minke* viser, at strafomfanget i Danmark er betydeligt. Rigtigt mange borgere er årligt forbi fængselsvæsnen. Mange års politiske initiativer har igen og igen handlet om længere straffe, uagtet at det er en meget kostbar, ikke særlig human og frem for alt ikke forebyggende form for straf. Det er en særlig bekymrende tendens, at brugen af fodlænker falder, selv om denne strafform både er langt billigere og i modsætning til længere fængselsstraffe faktisk forebygger tilbagefald.

*Hede* tager fat på debatten om legalisering af hash. Erfaringerne fra udlandet peger på, at mulighederne for at reducere kriminaliteten gennem en legalisering kan være overraskende små. Samtidigt er der risiko for, at en legalisering i stedet ender i en kommerialisering, som vil medføre et langt større forbrug af hash, koncentreret blandt psykisk og socialt udsatte. Artiklen opstiller en række anbefalinger til en mere rationel hashpolitik med færre bivirkninger.

Endelig slutter *Hede* temanummeret af med en gennemgang af amerikanske erfaringer med et gøre straf sikker, hurtig og mild, fremfor hård. Denne på en gang humane og samtidig meget konsekvente logik er anvendt over for spritbilister, personer, der har begået vold i beruset tilstand, eller personer, som er prøveløsladt efter en dom for narkokriminalitet. De udstyres med fodlænke og en dom om at holde sig ædru eller clean i fire-seks måneder. Overtrædelser, der automatisk registreres af avancerede fodlænker, medfører omgående sanktion. Men den kan være så mild, som at man skal overnatte i arresten, hvorefter man løslades igen. Hvor denne type sanktioner er udrullet i lokalsamfund over alkoholrelateret kriminalitet, har det medført målbare fald i kriminalitet og dødelighed i *den samlede befolkning*, hvilket er ekstraordinært kraftige effekter af en enkelt retslig intervention. Desværre har resultaterne været langt mindre overbevisende inden for narkoområdet. Artiklen

drøfter muligheder for at indføre sikker-hurtig-mild-logikken i Danmark.

Så der er ikke alene høje og duer i kriminaldebatten, men efterhånden også en del ugler. Der er mange muligheder for at begrænse kriminaliteten, hjælpe ofre og skabe et mere lovlydigt liv for tidligere gerningsmænd. Og der er stor folkelig og professionel interesse for at bidrage. Men artiklerne understreger

også vigtigheden af, at ideer og politikker evalueres med solide metoder i praksis. Djævelen gemmer sig ofte i detaljen, så det kan tage flere forsøg, før man rammer rigtigt. Selv ugler kan sætte kløerne forkert. Men mulighederne for en mere human, effektiv og billigere kriminalpolitik er der mange af.

Anders Hede  
Redaktør af temanummeret

# Forebyggelse af børne- og ungdoms-kriminalitet: Hvad lærte vi af at sænke den kriminelle lavalder og indføre fodlænke til unge?

Diskussionerne af kriminalitetsforebyggelse afspejler ofte forskellige forventninger til, hvordan sanktioner i det strafferetslige system påvirker kriminel adfærd blandt børn og unge. Denne artikel præsenterer resultater fra to reformstudier, som viser betydningen af sanktioner for børn og unges kriminalitet og uddannelsesforløb.



**BRITT ØSTERGAARD LARSEN**

Forsker, VIVE, og Postdoc,  
TrygFondens Børneforskningscenter  
brla@vive.dk

Det er et grundlæggende spørgsmål i forebyggelsen af børne- og ungdomskriminalitet, hvornår og hvordan vi som samfund skal straffe børn og unge, som bryder loven. Mange vestlige lande har løbende politiske diskussioner af aldersgrænserne i det strafferetslige system, hvilket også afspejler sig i væsentlige nationale forskelle, hvor eksempelvis den kriminelle lavalder varierer fra otte år i Skotland til 18 år i Luxembourg. I Danmark er den kriminelle lavalder i dag 15 år, og der har i de senere år været politiske diskussioner af, hvorvidt aldersgrænsen skal sænkes til eksempelvis 12 år.

Kigger man ud over Danmarks grænser, er der de seneste år sket en bevægelse, hvor flere lande i større eller mindre omfang har bevæget sig væk fra tidligere årtiers "tough-on-crime"-politikker. Eksempelvis har højesteret i USA slået fast, at unge er mindre culpable end voksne (Scott, Grisso, Levick & Steinberg, 2015), og en række stater har ændret lovgivningen for overførsel af unge fra ungdomsdomstole til det traditionelle retssystem og hævet aldersgrænsen for, hvornår unge overgår til de voksnes straffesystem (Loeffler & Grunwald, 2015). Denne bevægelse er inspireret af studier af børn og unges neurologiske og adfærdsmæssige udvikling, som dokumenterer, at ungdomsårene er en særlig fase med høj impulsivitet og risikovillighed, lav selvkontrol og fremsynethed samt følsomhed overfor emotionelle og sociale stimuli (Steinberg, 2014). I Danmark er straffepolitikken stadig præget af et fokus på at skabe et system med hårde konsekvenser, hvilket gennem en årrække har ført til lovstramninger og afskaffelse af en række bestemmelser for mildere straffe til unge lovovertrædere (Storgaard, 2013).

I denne artikel præsenteres og diskuteres resultater fra to empiriske studier af to danske reformer, som på hver sin måde har ændret de strafferetslige sanktioner af børn og unge. Det gælder for det første nedsættelse af den kriminelle lavalder fra 15 til 14 år i 2010 og for det andet introduktionen af fodlænke til unge med en kort fængselsdom i 2006. Studierne af disse politiske reformer bidrager med ny viden om, hvilke effekter sanktioner har for børn og unges kriminalitet og uddannelsesforløb.

## Sænkelse af den kriminelle lavalder

I mere end 75 år – fra 1933 til 2010 – var den kriminelle lavalder 15 år i Danmark som i de øvrige nordiske lande. Som del af en ny lovpakke vedrørende ungdomskriminalitet vedtog et flertal i Folketinget at sænke denne aldersgrænse til 14 år med virkning fra 1. juli 2010 til 28. februar 2012, hvorefter et nyt politisk flertal atter hævdede aldersgrænsen til 15 år. Nedsættelsen af den kriminelle lavalder indførte hårdere sanktioner til en yngre aldersgruppe, idet 14-årige, som begik kriminalitet, der kom til politiets kendskab, ikke længere kun fik deres sag behandlet hos de sociale myndigheder, men også kunne retsforfølges i det strafferetslige system.

Reformen blev gennemført på baggrund af et politisk ønske om at indføre "mere konsekvens" og mindske kriminaliteten. Dette kan med udgangspunkt i den teoretiske litteratur opnås via to potentielle effekter:

- Generalpræventiv effekt: Truslen om at blive sanktioneret i retssystemet vil generelt afholde 14-årige fra at begå kriminelle handlinger.
- Individualpræventiv effekt: Mødet med retssystemet som 14-årig vil fremadrettet få unge dømt til at afholde sig fra at begå ny kriminalitet.

For at undersøge, hvorvidt reformen havde general- eller individualpræventive effekter på unges kriminalitet (og uddannelse), gennemførtes en kvantitativ registerundersøgelse baseret på oplysninger for børn født i 1993-1999 (n=512.369). Det er resultaterne fra dette studie fra Trygfondens Børneforskningscenter (Damm, Larsen, Nielsen & Simonsen, 2017), der præsenteres i det følgende.

Den kriminelle lavalder sætter den nedre aldersgrænse for, hvornår børn kan blive retsforfulgt og sanktioneret i retssystemet. Det vil sige, at i sager med børn *under* den kriminelle lavalder vil politiet underrette de sociale myndigheder, som med udgangspunkt i lov om social service tager stilling til, hvorvidt der skal iværksættes sociale (forebyggende) foranstaltninger. Det kan eksempelvis være §115-samtaler, deltagelse i overvågede aktiviteter, tildeling af kontaktperson, forebyggende foranstaltninger i familien samt anbringelse uden for hjemmet i plejefamilie eller på institution.

I sager med unge *over* den kriminelle lavalder og under 18 år vil politiet ligeledes underrette de sociale myndigheder, der (på samme måde som i sager med børn under den kriminelle lavalder) afgør, hvorvidt der skal iværksættes sociale foranstaltninger. Derudover rejser politi eller anklagemyndighed sigtelse med henblik på behandling af sagen i retssystemet. Da der ikke er et særligt strafferetsligt system til børn og unge i Danmark, er der i udgangspunktet tale om samme procedurer, retsgrundlag, domstole og sanktioner som ved sager med lovovertrædere over 18 år. Den tiltaltes alder skal (som i øvrige sager) tages i betragtning ved strafudmålingen, og der er enkelte særlige sanktionsformer til dømte under 18 år (tiltalefrafald med ungdomskontrakt, sociale foranstaltninger som vilkår ved betingede domme og ungdomssanktion). Foruden disse undtagelser gælder det almindelige straffeprocessuelle og straffuldbyrdende system for de 14/15-17-årige som for lovovertrædere over 18 år. Det vil sige, at de kan idømmes eksempelvis bøde, betinget eller ubetinget fængselsstraf og vil få en plettet straffeattest ved gentagen eller alvorlig kriminalitet.

Nedsættelsen af den kriminelle lavalder skabte således et naturligt eksperiment, hvor de officielle reaktioner på kriminelle handlinger begået af 14-årige forandres markant i en periode på 20 måneder. Effekterne af at introducere strafferetslige reaktioner til den yngste aldersgruppe på kanten til retssystemet undersøges ved at sammenligne børn, der er 14 år i månederne lige op til reformen (og under den kriminelle lavalder), med

børn, som er 14 år i månederne under reformen (og over den kriminelle lavalder). Undersøgelsen er baseret på politiets registreringer af mistanker og sigtelser for overtrædelser af straffeloven begået af børn over og under den kriminelle lavalder.

Studiet viser, at når man tager højde for sæsonvariation og den generelt nedadgående trend i børne- og ungdomskriminalitet, er der intet fald i andelen af 14-årige, som begik straffelovsovertrædelser i reformperioden fra juli 2010 til februar 2012. Selvom de 14-årige kunne straffes i retssystemet i denne periode, havde dette ikke en generelpræventiv effekt, som afholdte dem fra at begå kriminalitet.

Der har løbende været diskussioner om, hvorvidt (den registrerede) kriminalitet skubbes ned til børn under den kriminelle lavalder, som ikke kan retsforfølges.<sup>1</sup> Derfor ser undersøgelsen også på de 13-åriges kriminalitet før og under reformen. Her viser resultaterne, at andelen af 13-årige, der begik straffelovsovertrædelser, ikke steg i reformperioden, hvor den kriminelle lavalder var 14 år.

Endeligt ser studiet på, hvorvidt reformen havde individualpræventive effekter, hvor dem, som oplevede den strengere sanktion ved mødet med retssystemet som 14-årig, afholdte sig fra at begå ny kriminalitet efterfølgende. I disse analyser sammenlignes 14-årige, der begik en straffelovsovertrædelse lige før reformen og udelukkende fik deres sag behandlet i det sociale system, med 14-årige, som overtrådte straffeloven under reformen og også blev sigtet af politiet og fik deres sag behandlet i retssystemet. Dette med henblik på at undersøge, hvorvidt de strafferetslige sanktioner påvirkede 14-åriges tilbagefald til kriminalitet og efterfølgende skolegang.

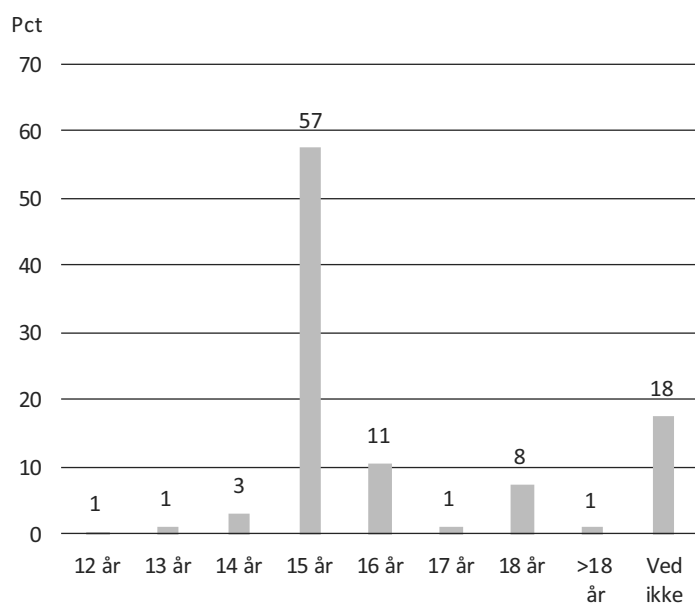
Undersøgelsen kan ikke finde individualpræventive effekter af nedsættelsen af den kriminelle lavalder. De 14-årige, som i reformperioden begik en overtrædelse af straffeloven, blev sigtet af politiet og fik deres sag behandlet i det strafferetslige system, har ikke en lavere recidiv. Det ser derimod ud til, at de unge, som fik deres sag behandlet i retssystemet allerede som 14-årig, var mere tilbøjelige til at begå ny kriminalitet (10% højere recidiv). Samtidig var de i mindre tilbøjelige til at gå i 9. klasse (5% lavere sandsynlighed) og fik lavere karakterer ved afgangsprøven i dansk i 9. klasse sammenlignet med 14-årige lovovertrædere lige før reformen, som udelukkende fik deres sag behandlet af de sociale myndigheder.

Konklusionen på undersøgelsen er således, at nedsættelsen af den kriminelle lavalder hverken havde afskrækkende effekter på de 14-årige generelt eller individuelt i forhold til at begå ny kriminalitet. De, som mødte det strafferetslige system allerede som 14-årige, klarede sig dårligere end de 14-årige, som begik kriminalitet før reformen. Der kan være en række forskellige forklaringer på disse resultater.

NOTE 1 Ændringerne af straffeloven L164 med virkning fra 1. juli 2010 inkluderede ud over nedsættelsen af den kriminelle lavalder også indførelse af medvirken til kriminalitet begået af person under den kriminelle lavalder som en ny skærpene omstændighed (Storgaard, 2013).

Det er en grundlæggende forudsætning for, at (stramning af) lovgivning kan have generalpræventive effekter, at den er kendt af dem i risiko for at begå kriminalitet. For at undersøge de unges kendskab til den kriminelle lavalder gennemførtes en spørgeskemaundersøgelse blandt 6.-9. klasse folkeskoleelever i Aarhus Kommune i efteråret 2017. Den viste, at 57 procent af eleverne angav den kriminelle lavalder til at være 15 år, når de åbent skulle besvare, hvornår man kan blive dømt ved en domstol for at stjæle (jf. figur 1).<sup>2</sup> Samtidig svarede henholdsvis 65 procent og 79 procent af eleverne rigtigt på spørgsmål om, hvilke reaktioner der iværksættes, når politiet tager én i at stjæle, der er henholdsvis under eller over den kriminelle lavalder. Det har ikke været muligt retrospektivt at undersøge, hvorvidt 14-årige under reformperioden fra 2010-2012 kendte til nedsættelsen af den kriminelle lavalder. Men resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen viser, at hovedparten af de unge kender aldersgrænsen for den kriminelle lavalder og ikke mindst til forskellene i de officielle reaktioner under og over denne grænse.

**Figur 1. Hvor gammel skal man være for at blive dømt ved en domstol for at stjæle?**



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til 6.-9.-klasser i Aarhus Kommune, 2017 (n=665).

Set i lyset af internationale erfaringer er det ikke overraskende, at sænkelsen af aldersgrænsen for strafferetslige sanktioner ikke har kriminalpræventive effekter for 14-årige. Et nyt review har netop konkluderet på tværs af en række studier af den såkaldte "majority age", at der ikke kan dokumenteres generalpræventive effekter for unge lovovertrædere (Chalfin & McCrary, 2017). En væsentlig forklaring i den sammenhæng er de unges (u)modenhed, hvor både en omfattende neurologisk

og psykologisk litteratur har dokumenteret, at børn og unge adskiller sig fra voksne ved lavere impuls kontrol, højere risikovillighed, større påvirkelighed af eksterne faktorer som peers og mindre opmærksomhed på fremtidige konsekvenser (Scott, Grisso, Levick & Steinberg, 2015). Disse forhold kan påvirke de unges beslutninger, således at umiddelbare belønninger ved kriminelle handlinger som spænding eller social anerkendelse overskygger de langsigtede udsigter til et møde med retssystemet for de 14-årige.

Endelig kan resultaterne med højere tilbagefald til kriminalitet og dårligere skolegang for de 14-årige, som blev sanktioneret under reformen, pege på stempingseffekter som potentielle forklaringer. Resultater stemmer overens med en lang række internationale studier, der har fundet højere tilbagefald til kriminalitet blandt unge, som har fået deres sag behandlet i retssystemet (jf. eksempelvis Cambell review af Petrosino, Turpin-Petrosino & Guckenburger, 2010). Den kriminologiske litteratur fremhæver følgende forklaringer af stempingseffekter. For det første kan negative effekter af mødet med retssystemet opstå som følge af institutionelle reaktioner på den 14-åriges sigtelse/dom, hvor eksempelvis skole, sociale myndigheder eller politi efterfølgende handler anderledes, end de ellers ville have gjort (Paternoster & Iovanni, 1989). For det andet kan den 14-åriges sociale netværk (familie, venner, klassekammerater) reagere på sigtelsen/dommen (Becker, 1963). For det tredje kan det officielle "stempel" som kriminel påvirke den unges eget selvbillede (Lemert, 1951).

Det er vigtigt at fremhæve, at den kriminalitet, som typisk bliver begået af 14-årige (og registreres hos politiet), i langt de fleste tilfælde er at betegne som småkriminalitet. Blandt de 1.091 fældende afgørelser i 2011 for 982 personer, som var 14 år på gerningstidspunktet, blev 71 procent idømt bøder, 18 procent betingede domme og 2 procent ubetingede domme (inkl. ungdomssanktion) (Danmarks Statistik, 2012). Der er imidlertid også unge over den kriminelle lavalder, som begår alvorlig kriminalitet, der medfører strenge strafferetslige sanktioner. I det følgende præsenteres resultaterne fra et studie af afsoning med fodlænke som alternativ til fængsel for unge med korte ubetingede domme (Larsen, 2017).

#### Fodlænke til unge under uddannelse

I 2005 blev afsoning i husarrest med elektronisk fodlænke introduceret som et alternativ til afsoning i fængsel for dømte med en fængselsstraf under tre måneder for overtrædelser af færdselsloven. Siden er den danske fodlænkeordning blevet udvidet en række gange, og fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol i dag er et tilbud til alle dømte med en fængselsdom på maksimalt seks måneder. Således er antallet af personer, som afsoner med fodlænke, steget fra 64 i 2005 til 2.700 i 2015, og blandt dem, som idømmes en fængselsdom, afsoner i dag ca. 15 procent med fodlænke.

NOTE 2 I spørgsmålsformuleringen blev eleverne i 6.-9.-klasse eksplicit bedt om at svare "Ved ikke" fremfor at gætte på en alder.

Det danske program for afsoning med fodlænke indeholder følgende elementer og vilkår:

- Husarrest med elektronisk fodlænke.
- Fast aktivitetsplan godkendt af Kriminalforsorgen for, hvilke tidsrum man skal være hjemme, og hvornår bopælen skal forlades.
- Krav til fremmøde på uddannelse/arbejde, hvor udeblivelse rapporteres til Kriminalforsorgen.
- Ingen indtagelse af alkohol eller ulovlige stoffer under afsoning.
- Uanmeldte kontrolbesøg på bopælen fra Kriminalforsorgen med alkohol- og stoftest.

Deltagelse i kriminalpræventivt program i Kriminalforsorgen.

I 2006 gennemførtes en reform, hvor afsoning med fodlænke for første gang blev introduceret til unge lovovertrædere under 25 år idømt en fængselsstraf på maksimalt tre måneder. Formålet med lovændringen var som led i regeringens samlede indsats mod ungdomskriminalitet at sikre unges tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet under afsoning (Sorensen & Kyvsgaard, 2009).

Selvom fastholdelse af sociale netværk og integration i det civile samfund er klassiske argumenter for at erstatte fængselsstraffe med alternative sanktioner uden samme grad af frihedsberøvelse, står recidiv ofte alene som outcome-mål, mens beskæftigelse, indkomst, uddannelse og familieforhold kun sjældent bliver evalueret (Villettaz et al., 2006). Dette var baggrunden for at undersøge effekterne af fodlænke for unge med korte fængselsstraffe, der var under uddannelse. Selvom afsoning af korte fængselsdomme typisk finder sted i åbne fængsler i Danmark, hvor det principielt er muligt at fortsætte et uddannelsesforløb, kan det ikke nødvendigvis gennemføres i praksis. Derfor er det relevant at evaluere de politiske intentioner og undersøge, om dem, der afsoner med elektronisk overvågning, har højere gennemførelsesprocenter på ungdomsuddannelser end unge lovovertrædere, som afsoner i fængsel.<sup>3</sup>

Introduktionen af fodlænkeprogrammet til unge lovovertrædere skaber et naturligt eksperiment, hvor 18-25-årige med korte fængselsdomme kan fuldbyrde deres dom med forskellige afsoningsformer før og efter reformen. Alle dømte, som opfylder de formelle krav til at afsoner med fodlænke, modtager et tilbud fra Kriminalforsorgen om at deltage i programmet. Men da det ikke er alle, som efterfølgende ansøger om deltagelse eller bliver godkendt til afsoning med fodlænke, er der en selektion til programmet, som det er vigtigt at tage højde for. I studiet sammenlignes derfor alle dømte, som opfylder de formelle krav til fodlænke programmet før og efter reformen. De to grupper er dermed i udgangspunktet ens på baggrundskarakteristika, og den eneste forskel er, hvorvidt de er dømt før

eller efter 2006 og har fået *tilbudt* afsoning med fodlænke. I regressionsmodellerne anvendes oplysninger fra Kriminalforsorgen om deltagelse i fodlænkeprogrammet til at estimere en instrument variabel model, der tager højde for ”non-compliance to treatment” og identificerer effekten af fodlænkeafsoning på unge dømtes uddannelsesresultater.

Undersøgelsen er baseret på registeroplysninger for 1.013 unge mellem 18-25 år idømt en fængselsdom på maksimalt tre måneder i perioden 2003-2009, og som opfylder de formelle krav til at afsoner med fodlænke. Undersøgelsespopulationen er afgrænset til unge, som er i gang med en ungdomsuddannelse ved domsafgørelsen for at sikre, at grupperne før og efter reformen er ens forud for sanktionen.

Studiet viser, at unge, som afsoner en kort ubetinget dom med fodlænke frem for fængsel, har markant højere gennemførelsesprocenter fra ungdomsuddannelser tre år efter endt afsoning. For unge, som opfylder de formelle krav til at afsoner med fodlænke og er i gang med en ungdomsuddannelse ved domsafsigelsen, øger fodlænkeprogrammet gennemførelsesprocenterne med 11 procentpoint efter 1,5 år og 18 procentpoint tre år efter løsladelse. Selv når der er tale om relativt korte afsoningsforløb på maksimalt tre måneder, så har afsoning med fodlænke positive effekter på unge dømtes uddannelses-outcome sammenlignet med afsoning i fængsel.

Forklaringerne på disse positive effekter af afsoning med fodlænke på unges gennemførelse af en ungdomsuddannelse kan være mange. For det første er der flere elementer i det danske fodlænkeprogram, som kan styrke de unges chancer for at gennemføre en ungdomsuddannelse. Den faste aktivitetsplan med krav til fremmøde på uddannelsesinstitutionen kan give struktur til hverdagslivet og mindske skolefravær, hvilket denne gruppe af unge ellers kan have svært ved at skabe og opretholde. Samtidig kan husarrest og krav om afholdenhed fra indtagelse af alkohol og stoffer (som testes ved uanmeldte kontrolbesøg) ligeledes understøtte en bedre skolegang. For det andet har studier vist, at unge afsonere på sikrede institutioner og førstegangs indsatte i fængsler påvirkes negativt af dem, de afsoner sammen med (Bayer et al., 2009; Damm & Gorinas, 2016). Det kan betyde, at unge, som afsoner med fodlænke frem for fængsel, har mindre risiko for negative påvirkninger fra andre kriminelle unge og større chance for positive sociale påvirkninger fra familiemedlemmer og klassekammerater på ungdomsuddannelsen.

Med studier som dette baseret på registeroplysninger er det ikke muligt at skelne mellem enkelte elementer i fodlænkeprogrammet og identificere mekanismerne bag de positive effekter. Men kombinationen af husarrest med elektronisk fodlænke og de øvrige programelementer (i maksimalt 92 dage) har positive effekter på deltagerne i fodlænkeprogrammet på længere sigt

NOTE 3 En række studier har dokumenteret positive effekter af fodlænkeordningen med mindre recidiv (Jørgensen, 2011), bedre arbejdsmarkedstilknudning (Andersen & Andersen, 2014) og fastholdelse af parforhold (Fallesen & Andersen, 2017).

i forhold til at gennemføre en ungdomsuddannelse, når man sammenligner med unge, som afsøner korte domme i fængsel.

#### **Hvad har vi lært om sanktioner af børn og unge?**

Hvis vi på baggrund af resultaterne fra disse to studier skal vende tilbage til spørgsmålet: ”*Hvordan og hvornår skal vi straffe børn og unge, som bryder loven?*”, så må det umiddelbare svar være, at hvis vi ønsker at mindske kriminaliteten og sikre børn og unge den bedste uddannelse, så er et system med færrest reaktioner fra retsmyndighedernes side og mindre indgribende sanktioner at foretrække.

I en tid, hvor ”tough-on-crime”-argumenter ofte har en fremtrædende plads i den offentlige debat i Danmark, er det vigtig

at huske, at børne- og ungdomskriminaliteten er faldet med 50 procent fra 2006 til 2017. Denne udvikling har betydet, at færre i en ungdomsårgang bliver involveret i kriminalitet, (Andersen, Anker & Andersen, 2016), og det er gået fra at være en flertalsadfærd i ungdomsårene til en mindretalsadfærd (Balvig, 2017). Derfor kan det i fremtiden blive endnu vigtigere at mindske risikoen for stempelingseffekter (formelle som uformelle) for de børn og unge, som *er* involveret i kriminalitet. Det betyder også, at valget af officielle reaktioner og sanktioner kan få afgørende betydning fremadrettet for at sikre børn og unge uddannelse og en vej ud af en kriminel løbebane og dermed give dem de bedste livschancer.

## LITTERATUR

- Andersen, L.H., Andersen, S.H. (2014). Effect of electronic monitoring on social welfare dependence. *Criminology and Public Policy*, 13(3), 1–31.
- Andersen, L.H., Anker, A.S.T., Andersen, S.H. (2016). A Formal Decomposition of Declining Youth Crime in Denmark. *Demographic Research*, 35, 1303–1316.
- Balvig, F. (2017). *Fra barndommens gade til et liv i cyberspace. Om børne- og ungdomskriminaliteten – der forsvandt?* Det Kriminalpræventive Råd, København.
- Bayer, P., Hjalmarsson, R., Pozen, D. (2009). Building Criminal Capital Behind Bars: Peer Effects in Juvenile Corrections. *Quarterly Journal of Economics*, 124(1), 105–147.
- Becker, H. (1963). *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*. New York, Free Press.
- Chalfin, A., McCrary, J. (2017). Criminal deterrence: A review of the literature. *Journal of Economic Literature*, 55(1) 5–48.
- Loeffler, C.E., Grunwald, B. (2015). Decriminalizing Delinquency: The Effect of Raising the Age of Majority on Juvenile Recidivism. *The Journal of Legal Studies*, 44(2), 361–388.
- Danmarks Statistik (2012). *Kriminalitet 2011*. Danmarks Statistik, København.
- Damm, A.P., Gorinas, C. (2016). Prison as a Criminal School: Peer Effects and Criminal Learning Behind Bars (Study Paper No. 105), Copenhagen, The Rockwool Foundation Research Unit, Copenhagen.
- Damm, A.P., Larsen, B.Ø., Nielsen, H.S., Simonsen, M. (2017). *Lowering the minimum age of criminal responsibility: Consequences for juvenile crime and education* (Economics Working Papers. 2017-10), Institut for Økonomi, Aarhus Universitet, Aarhus.
- Fallesen, P., Andersen, L.H. (2017). Explaining the Consequences of Imprisonment for Union Formation and Dissolution in Denmark. *Journal of Policy Analysis and Management*, 36(1), 154–177.
- Jørgensen, T.T. (2011). *Afsoning i hjemmet. En effektevaluering af fodlænkeordningen*. Justitsministeriets Forskningskontor, København.
- Larsen, B.Ø. (2017). Educational Outcomes After Serving with Electronic Monitoring: Results from a Natural Experiment. *Journal of Quantitative Criminology*, 33(1), 157–178.
- Lemert, E. (1951). *Social Pathology*. New York: McGraw-Hill.
- Paternoster, R., Iovanni, L. (1989). The labeling perspective and delinquency: An elaboration of the theory and an assessment of the evidence. *Justice Quarterly*, 6, 359–394.
- Petrosino, A., Turpin-Petrosino, C., Guckenburg, S. (2010). *Formal system processing of juveniles: Effects on delinquency*. Campbell Systematic Reviews 2010, 1-88.
- Scott, E., T. Grisso, M. Levick and L. Steinberg (2015). *The U.S. Supreme Court and the Transformation of Juvenile Sentencing. Models for Change. Systems Reform in Juvenile Justice*. New York.
- Sorensen, D., Kyvsgaard, B. (2009). *Afsoning i hjemmet. En forløbsanalyse vedrørende fodlænkeordningen*. Justitsministeriets Forskningskontor, København.
- Steinberg, L. (2014). *Age of Opportunity: Lessons from the New Science of Adolescence*. Houghton Mifflin Harcourt: Boston New York.
- Storgaard, A. (2013). Unge lovovertrædere strafansvar, retssikkerhed og lavalder. In *Argumentation i nordisk straffrätt*. Edited by K. Nordlöf. Nordstedts, Stockholm, 200–215.
- Villetta, P., Killias, M., Zoder, I. (2006). *The effects of custodial vs. non-custodial sentences on re-offending: a systematic review of the state of knowledge*. Campbell Systematic Review 2006:13, DOI: 10.4073/csr.2006.13.



# Bystander Intervention in Street Violence: Current Evidence and Implications for Practice

In street violence, bystanders are a potential resource for crime prevention, as they tend to be present when the police are absent. This paper describes evidence of bystanders taking an active role in the prevention of violence and considers implications for crime prevention initiatives.



**LASSE SUONPERÄ  
LIEBST**  
Assistant Professor,  
Department of Sociology,  
University of Copenhagen  
lsl@soc.ku.dk



**RICHARD PHILPOT**  
Postdoctoral Researcher,  
Department of Sociology,  
University of Copenhagen  
rp@soc.ku.dk



**MARIE BRUVIK  
HEINSKOU**  
Commissioning Editor,  
Hans Reitzels Forlag,  
MBH@hansreitzel.dk



**MARIE  
ROSENKRANTZ  
LINDEGAARD\***  
Associate Professor  
Department of Sociology,  
University of Copenhagen  
& Senior Researcher  
Netherlands Institute for  
Crime and Law Enforcement  
MLindegaard@nscr.nl

## Introduction

How do bystanders react when witnessing violence in public places? Most people may recall cases covered in the media where no one present intervened, and the scientific study of bystander behavior was prompted by one such tragic case: The 1964-rape and murder of the 28-year-old Kitty Genovese in New York, where 37 bystanders allegedly failed to intervene. Two social psychological scholars, Darley and Latané (1968), set out to explain the factors underpinning the bystander apathy observed in this and similar cases. In a series of influential experimental studies, they found that increasing numbers of bystanders present reduced the individual likelihood of intervention. This was described as the "bystander effect," and is typically attributed to the psychological process by which additional bystanders diffuse the individual responsibility for helping. That is, "why should I intervene when the others present could do it?" Decades of subsequent research established the bystander effect as one of the best-replicated findings within social psychology (Manning, Levine, & Collins, 2007).

Recently, however, this apathetic view of bystanders has been challenged. In a meta-analytical synthesis of the experimentally-based bystander effect research field, Fischer et al. (2011) showed that the bystander effect does not generalize to dangerous emergencies. When comparing bystander helping in low versus high danger conditions, they found that the bystander

effect attenuated, or even reversed, in simulations of high-danger. This suggests that bystanders intervene when it really matters, and that the presence of others does not diffuse the responsibility for helping. Rather, in dangerous situations, additional bystanders may offer a welcome support that increases the likelihood of helping. This latter "reversed bystander effect" is meaningful from the standpoint of the intervener: "I can intervene because there are others to help me if this dangerous situation gets out of hand."

Fischer and colleagues have since verified the existence of the reversed bystander effect in field experiments simulating aggressive emergencies (Fischer & Greitemeyer, 2013). Adding to this, recent reassessments of the Kitty Genovese case document that several bystanders did in fact do something to help, as expected under the reversed bystander effect hypothesis (Manning et al., 2007). Taken together, this leaves us, both at the meta-analytical and anecdotal level of knowledge, with a more optimistic and agential view of bystanders.

These recent findings not only reframe the role of bystanders within the psychological literature, but are also of importance for the parallel criminological work that conceptualizes bystanders as "guardians" (Cohen & Felson, 1979). Here, it is argued that the mere presence of bystanders has a crime preventive effect, with bystander presence making it more dif-

\* Principal Investigator 'Violence, Bystanders, and...Action!' (DFF – 6109-00210) and contact person: mrl@soc.ku.dk

difficult and risky from the perspective of the offender to commit a crime. Although this situational approach is effective in deterring "cold-headed" crimes, (e.g., robberies, burglaries, petty theft), it may be less effective against "hot-headed" crimes, such as street violent assaults (Hayward, 2007). Moving beyond a mere focus on bystander *presence* as a deterrent to crime, in this paper, we suggest that bystander *actions* may offer new avenues for behavior-based crime prevention initiatives.

Alongside the meta-analytical work highlighting the importance of danger for bystander intervention, studies more recently examine bystander involvement in the dangerous setting of real-life public violence. Here, the methods employed include assessments of police case file descriptions of public violent assaults (Heinskou & Liebst, 2017), interviews with bystanders (Levine, Lowe, Best, & Heim, 2012), on-site observations of bystander involvement (Parks, Osgood, Felson, Wells, & Graham, 2013), and video observations of street violence using surveillance camera footage (Levine, Taylor, & Best, 2011; Liebst, Heinskou, & Ejbye-Ernst, 2018; Philpot, 2017). The latter video-based method, offers a unique possibility to systematically study how violent interactions unfold chronologically and how bystanders shape the ongoing situation (Lindgaard & Bernasco, 2018).

#### **How typical is intervention in street violence?**

The impression left by much of the existing bystander and guardianship literature is that those witnessing a real-life emergency rarely intervene to help (Manning et al., 2007). However, a recent systematic assessment of 500 police-reported public assaults in Copenhagen, Denmark, showed that at least one bystander intervened to help in approximately three-out-of-four cases (Heinskou & Liebst, 2017). The majority of these de-escalatory interventions were physical in nature and included behaviors such as holding back an aggressive individual or blocking conflict parties. This high intervention rate may be underestimated, however, given that police case files do not always contain information regarding bystander behaviour. Furthermore, police data may exclude conflicts that did not escalate because of successful bystander intervention. Using a cross-national video sample of both reported, and, crucially, non-reported public assaults, Philpot and colleagues (2018) found that at least one bystander (but typically three or four) carried out helping interventions in nine-out-of-ten of the aggressive incidents. Further, this study found similar rates of de-escalation across three national contexts (the United Kingdom, the Netherlands, and South Africa). Taken together, and in contrast to established ideas, these studies evidence that the rate of real-life intervention in public assaults is very high.

#### **How do people intervene?**

Within the traditional bystander literature field, there exists a binary understanding of bystander action—as passive or actively helpful. However, by studying the actual behaviors of bystanders, this dichotomous distinction is superseded by a multidimensional understanding of bystander roles and action

types. For example, de-escalatory helping may be expressed in a variety of forms: one can intervene in a physical manner by separating or blocking the conflict parties; in a non-physical way with pacifying gesturing or verbal pleas to calm down; or be directed towards third-parties, such as calling the police or asking a friend or bouncer to help (Heinskou & Liebst, 2017; Levine et al., 2011).

In addition to the de-escalatory helping measured in the above studies, bystanders may also intervene in escalatory manners. Bystanders may fight on behalf of their group, or even, paradoxically, use aggression with the purpose to de-escalate the conflict (Levine et al., 2012; Levine et al., 2011; Parks et al., 2013). Besides intervention into ongoing conflicts, video observational studies document that bystanders provide emotional care and stress-reducing touching to victims of violence post-conflict (Liebst, Philpot, Ejbye-Ernst, Bernasco, et al., 2018; Lindgaard et al., 2017). Bystander helping, both in the ongoing conflict and post-conflict, are typically coordinated in a collective effort between multiple bystanders (Bloch, Liebst, Poder, Christensen, & Heinskou, 2018; Levine et al., 2011). For example, Bloch and colleagues describe post-conflict care as a coordinated task performed by a "caring collective," in which different bystanders take on different roles—e.g., one individual fetches paper towels in a nearby shop, while another comforts the victim. Note, that similar bystander coordination is also observed in non-violent medical emergencies (Lindererth et al., 2015).

#### **Why do people intervene?**

To date, the most common explanation for bystander non-intervention is the increased number of those present—i.e., the bystander effect. However, as aforementioned, the bystander effect may not generalize to dangerous emergencies, in which additional bystanders may promote intervention—i.e., the reversed bystander effect (Fischer et al., 2011). This latter finding is in line with a number of video observational studies recording higher levels of intervention in more populated emergencies (Levine et al., 2011; Lindgaard et al., 2017; Philpot, 2017). A Danish video-based study of violent public assaults, however, found that the individual propensity to intervene decreased with additional bystander presence, similar to the prediction of the classical bystander effect (Liebst, Philpot, et al., 2018; see also Phillips & Cooney, 2005). Taken together, the evidence remains mixed when assessing the role of bystander numbers in real-life intervention contexts. Conversely, the high intervention rate consistently found in real-life violent settings indicates that danger is an important contextual predictor of intervention. However, a systematic comparison of real-life bystander intervention in non-dangerous versus dangerous/violent contexts is needed to ascertain the validity and strength of this association.

A uniformly robust finding is that social group membership with a conflict party strongly predicts bystander intervention. Specifically, if the bystander identifies as being a member of the same social group as the victim or perpetrator, it is more

likely that the bystander provides help (for a review, Levine & Manning, 2013). For example, Levine and colleagues (2012) found that bystanders are motivated to help victims whom they personally know—sometimes by fighting on their behalf, but most typically, through the de-escalatory “self-policing” of their unruly friends. Extending this research, Liebst and colleagues examined the strength of social group membership as a predictor of bystander intervention in ongoing conflicts (Liebst, Philpot, Ejbye-Ernst, Dausel, et al., 2018). The researchers used video observational data from public assaults in Copenhagen, and examined whether the number of individuals present or social group membership best-predicted bystander involvement. Social group membership was determined using nonverbal behavioral cues, such as collective behavior-in-concert and bodily proximity (Affi & Johnson, 2005), which were then validated against police case file descriptions. Results showed that group membership outcompeted bystander presence as the main predictor of intervention. A similar result was recorded when assessing consolatory helping in the aftermath of the street assaults, with social group membership again the dominant predictor (Liebst, Philpot, Ejbye-Ernst, Bernasco, et al., 2018). Moreover, this finding is consistent with Lindegaard and colleagues’ (2017) previous study, which found that in the aftermath of commercial robberies, employees were, compared to members of the public, disproportionately more likely to console fellow victimized employees.

While social group membership is now established as a key predictor of bystander intervention, Liebst et al. (2018) also associate this factor to an elevated risk of bystander victimization when intervening to help. In this study, which also relied on police-reported video data of Copenhagen assaults, the overall risk of victimization was quite low (at 12% for de-escalatory interveners, and 18% for de-escalatory/escalatory mixed interveners). Further, these victimizations were typically low in severity—for example, being pushed away once by the perpetrator. The authors examined two potential risk factors of bystander victimization: whether it is more dangerous to intervene into severe conflicts, or whether it is more dangerous to intervene when knowing a conflict party. Results found no association between conflict severity and bystander victimization, but did identify social group membership as an elevated risk factor. Theoretically, this suggests that an intervening friend is not perceived as a neutral party by perpetrators, but as a partisan who is an eligible target of aggression.

### How helpful are interventions?

Perhaps the most pertinent question is whether the bystander interventions are helpful in de-escalating conflicts—yet, surprisingly, little systematic evidence has addressed this question. This omission is, in part, due to the circumstance that the literature until recently has assumed bystanders to be largely passive. Further adding to this issue, it remains statistically difficult to establish causal dynamics from observational data. However, in our view, based on over 500 qualitative observations of real-life captured assaults, bystanders play a key role in successfully ceasing conflicts. This aligns with the few studies

examining the outcome of bystander actions. In a sequential video analysis of street violence in the United Kingdom, Levine, Best and Taylor (2011) indicated that cumulative interventions of multiple bystanders are associated with reduced conflict severity. This finding suggests, in line with Bloch et al. (2018), that cooperation between bystanders makes intervention successful. More recently, Philpot (2017) examined the distinction between bystander interventions aimed at one conflict party (i.e., the victim *or* the perpetrator) or aimed at both conflict parties. He found that de-escalatory interventions targeted at both conflict parties were associated with a lower overall severity than those aimed at sole individuals. This study, however, was not able to untangle the causal dynamics and should be interpreted with caution. Future research should prioritize systematic statistical studies of the helpfulness of bystander intervention.

### Discussion and implications

Current advice from the Danish Crime Prevention Council (2002) highlights that bystanders witnessing street violence may easily escalate the situation or become a victim themselves by intervening. Thus, it is suggested that bystanders stay at a distance from the conflict while making their presence known as to indirectly deter the offender. These recommendations fall in line with the criminological notion of bystanders as guardians (Cohen & Felson, 1979), in which it is the mere presence of bystanders that has a crime preventive effect. The recent evidence presented, however, advocates an update of this advice. Real-life data shows that bystanders are not passive or merely observant during street violence. Rather, in the vast majority of conflicts at least one, but typically several bystanders, are physically intervening to help. Given this high intervention rate, it is important to provide guidance on how to intervene effectively and safely. Further, there is no empirical basis for the view that bystander intervention leads to escalation. To the contrary, evidence suggests that direct physical intervention is successful in de-escalating conflict. Further, the risk of bystander victimization and the severity of victimization are both fairly low, in particular for intervening strangers.

The recent advances in bystander research may also inform urban and police crime prevention strategies. Within urban planning theory, there remains a debate whether large amounts of individuals on the street are detrimental or beneficial to public safety. On the one hand, some scholars suggest that more populated streets offer a greater possibility for interpersonal friction and conflict (see Townsley & Grimshaw, 2013), without anyone feeling obliged to taking responsibility for the place (Newman, 1972). This leads to recommendations that large groups should be split up by authorities and that street layouts should be designed to minimize pedestrian co-presence and traffic. On the other hand, some argue that the co-presence of individuals provides “safety in numbers,” because there are more people present to intervene if necessary (Hillier, 2004). The literature assessed would suggest an important balance between the two arguments: While there is little doubt that the number of people present is a background condition for the

emergence of violent hotspots, this increased presence also provides more bystanders who will actively intervene to help in cases of violence. Future research should look beyond the positive association between co-presence and violence and examine the counter-balance association of increased bystander co-presence and more helping.

The finding that typically multiple bystanders coordinate to de-escalate conflicts has important implications for how police forces manage groups in public settings—for example, in nightlife drinking areas, where groups tend to be approached as instigating rather than regulating violence (Levine et al., 2012). The present evidence shows that members of the public are effectively able to “self-police” conflicts, without the necessary involvement of police authorities. This readily available bystander resource is not only cost-efficient, but may in certain situations be preferred (e.g., those events characterized by tensions between the police and the public) (Eck, 2015). The important point, however, is that official policing and informal self-policing are not mutually exclusive efforts. Bystanders have an established role as witnesses in legal proceedings of street

violence. In our view, besides this role, bystanders should be further recognized as helpful actors in the conflict itself, where they can provide valuable assistance before the arrival of the police.

With the success of bystander intervention programs addressing sexual violence on campuses (Jouriles, Krauss, Vu, Banyard, & McDonald, 2018), it is further recommended that crime prevention agencies engage members of the public more directly in bystander efforts targeting street violence. Such initiatives should inform the public that bystander intervention is commonplace, that it is likely to help, without exposing the intervener to great risk. Knowing that social group members are already highly likely to intervene, such initiatives should aim towards engaging even more strangers. This increased engagement is welcome from the perspective of the victim, but is also preferable given that strangers are exposed to the lowest risk of bystander victimization. Finally, such campaign may also alleviate the widespread fear that public strangers are a source of potential danger or are apathetic when witnessing violent crimes (Hale, 1996).

## REFERENCES

- Affi, W.A., & Johnson, M.L. (2005). The nature and function of tie-signs. In V.L. Manusov (Ed.), *The sourcebook of nonverbal measures: Going beyond words* (pp. 189-198). New Jersey: Psychology Press.
- Bloch, C., Liebst, L.S., Poder, P., Christensen, J., & Heinskou, M.B. (2018). Caring collectives and other forms of bystander helping behavior in violent situations. *Current Sociology*.
- Cohen, L.E., & Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: A routine activity approach. *American Sociological Review*, 588-608.
- Darley, J.M., & Latané, B. (1968). Bystander intervention in emergencies: Diffusion of responsibility. *Journal of Personality and Social Psychology*, 8(4), 377-383.
- Eck, J.E. (2015). Who should prevent crime at places? The advantages of regulating place managers and challenges to police services. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 9(3), 223-233.
- Fischer, P., & Greitemeyer, T. (2013). The positive bystander effect: Passive bystanders increase helping in situations with high expected negative consequences for the helper. *Journal of Social Psychology*, 153(1), 1-5.
- Fischer, P., Krueger, J.I., Greitemeyer, T., Vogrincic, C., Kastenmüller, A., Frey, D., . . . Kainbacher, M. (2011). The bystander-effect: A meta-analytic review on bystander intervention in dangerous and non-dangerous emergencies. *Psychological Bulletin*, 137(4), 517-537.
- Hale, C. (1996). Fear of crime: A review of the literature. *International Review of Victimology*, 4(2), 79-150.
- Hayward, K. (2007). Situational crime prevention and its discontents: Rational Choice Theory versus the 'culture of now'. *Social Policy & Administration*, 41(3), 232-250.
- Heinskou, M.B., & Liebst, L.S. (2017). *Gadevold. En sociologisk kortlægning af vold i byen*. København: Djøf Forlag.
- Hillier, B. (2004). Can streets be made safe? *Urban Design International*, 9(1), 31-45.
- Jouriles, E.N., Krauss, A., Vu, N.L., Banyard, V. L., & McDonald, R. (2018). Bystander programs addressing sexual violence on college campuses: A systematic review and meta-analysis of program outcomes and delivery methods. *Journal of American College Health*, 1-10.
- Levine, M., Lowe, R., Best, R., & Heim, D. (2012). 'We police it ourselves': Group processes in the escalation and regulation of violence in the night-time economy. *European Journal of Social Psychology*, 42(7), 924-932.
- Levine, M., & Manning, R. (2013). Social identity, group processes, and helping in emergencies. *European Review of Social Psychology*, 24(1), 225-251.
- Levine, M., Taylor, P.J., & Best, R. (2011). Third parties, violence, and conflict resolution: The role of group size and collective action in the microregulation of violence. *Psychological Science*, 22(3), 406-412.
- Liebst, L.S., Heinskou, M.B., & Ejbye-Ernst, P. (2018). On the actual risk of bystander intervention: A statistical study based on naturally occurring violent emergencies. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 55(1), 27-50.
- Liebst, L.S., Philpot, R., Ejbye-Ernst, P., Bernasco, W., Verbeek, P., Heinskou, M.B., . . . Lindegaard, M.R. (2018). *Consolation in the Aftermath of Violent Public Assaults: Towards an Interaction Ethology of Bystander Emergency Behavior*. Paper presented at the Danish Sociological Conference 2018, Esbjerg, Denmark. 25 January 2018.
- Liebst, L.S., Philpot, R., Ejbye-Ernst, P., Dausel, K.L., Nicolaisen, M.H., Bernasco, W., . . . Lindegaard, M.R. (2018). *Bystanders in Real-Life Dangerous Emergencies: Group Relationships Predict Intervention*. Paper presented at the Danish Sociological Conference 2018, Esbjerg, Denmark. 25 January 2018.
- Lindegaard, M.R., & Bernasco, W. (2018). Lessons learned from crime caught on camera. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 55(1), 155-186.
- Lindegaard, M.R., Liebst, L.S., Bernasco, W., Heinskou, M.B., Philpot, R., Levine, M., & Verbeek, P. (2017). Consolation in the aftermath of robberies resembles post-aggression consolation in chimpanzees. *PLoS one*, 12(5), e0177725.
- Linderoth, G., Hallas, P., Lippert, F.K., Wibrandt, I., Loumann, S., Møller, T.P., & Østergaard, D. (2015). Challenges in out-of-hospital cardiac arrest – a study combining closed-circuit television (CCTV) and medical emergency calls. *Resuscitation*, 96, 317-322.
- Manning, R., Levine, M., & Collins, A. (2007). The Kitty Genovese murder and the social psychology of helping: The parable of the 38 witnesses. *American Psychologist*, 62(6), 555-562.
- Newman, O. (1972). *Defensible space: Crime prevention through urban design*. New York: Macmillan.
- Parks, M.J., Osgood, D.W., Felson, R.B., Wells, S., & Graham, K. (2013). Third party involvement in barroom conflicts. *Aggressive Behavior*, 39(4), 257-268.
- Phillips, S., & Cooney, M. (2005). Aiding peace, abetting violence: Third parties and the management of conflict. *American Sociological Review*, 70(2), 334-354.
- Philpot, R. (2017). *Beyond the dyad: The role of groups and third-parties in the trajectory of violence*. (Doctoral dissertation), University of Exeter, Exeter.
- Philpot, R., Liebst, L.S., Levine, M., Bernasco, W., & Lindegaard, M.R. (2018). *Using CCTV footage to go beyond the Bystander Effect: Intervention is the Norm in Real-life Captured Conflicts*. Paper presented at the Social Psychology Section Annual Conference 2018 – British Psychological Society, Keele, United Kingdom. 28 August 2018.
- Townsend, M., & Grimshaw, R. (2013). The consequences of queuing: Crowding, situational features and aggression in entertainment precincts. *Crime Prevention and Community Safety*, 15(1), 23-47.

# Danish Burglary in a European Perspective

Denmark's burglary rate is remarkably high compared to other European countries – especially in detached homes in provincial areas. Explanations may be found in the preference for stand-alone houses and comparatively low rates of police clearance and home security usage.



**PETER KRUIZE**

Lektor, Ph.D.  
JUR Forskningscenterområdet,  
Københavns Universitet  
peter.kruize@mail.dk



**DAVID W.M. SORENSEN**

Senior researcher, Ph.D.  
Center for Kriminalitetsanalyse (CfKA)  
sorensen3500@gmail.com

## 1. Introduction

Domestic burglary is defined as illegal entry in a residence with the intent to commit theft. In 2016, Denmark's rate of 7.8 domestic burglaries per 1,000 residents was the highest in Europe – 275% higher than the 30-country European mean of 2.1. This was no anomaly. According to Eurostat (2018), Denmark has been the European frontrunner in police-reported domestic burglary in every year since at least 2009. Denmark's burglary problem is independently documented by the International Crime Victims Survey (ICVS) which ranked Denmark first in domestic burglary among 12 European countries in 2010 (van Dijk, 2013).

The current article reviews findings from a recent report by the authors (Kruize & Sorensen, 2017) that compares rates and patterns of domestic burglary in Denmark to those in Sweden, Germany, the Netherlands, and England & Wales. The original report was solicited and funded by the Danish Crime Prevention Council (*Det Kriminalpræventive Råd*). Its aim was to explain Denmark's high rate of burglary and identify possibilities for reduction.

## 2. Domestic burglary in Denmark

Danish police use the category “domestic burglary” (*indbrud i beboelse*) to record break-ins in four types of residential properties: houses, apartments, farmhouses, and rooms. There were

29,147 burglaries recorded in 2017 (including attempts). The vast majority of these burglaries (82%) occurred in houses (*villaer; parcelhuse*) while 13% took place in apartments (*etageboliger*), 4% in farmhouses (*landejendomme*), and a tiny fraction (0.2%) in rooms (*værelser*), i.e., student dormitories and residential institutions. In 2015, 14% of all domestic burglaries were attempts (Statistics Denmark).

Rates are more useful than absolute numbers when comparing the risk of crime across geographic areas. In 2017, Denmark experienced 5.1 domestic burglaries per 1,000 residents.<sup>1</sup> This rate differed significantly across Denmark's 98 municipalities (*kommuner*), ranging from a high of 12.9 in the municipality of Gentofte to a low of zero on the island municipalities of Christiansø, Fanø, Samsø, and Læsø (Statistics Denmark). In recent years, domestic burglary has been heavily concentrated on Zealand – especially north of, and west of, but not in, the Danish capital of Copenhagen. For example, in 2017, 8 of the 10 municipalities with the highest domestic burglary rates were in the Capital Region. Copenhagen itself, however, was well below the national average (2.8 compared to 5.1 per 1,000 residents). In fact, all but one (Aarhus) of Denmark's seven most populace municipalities had burglary rates at or below the national average. The concentration of burglary in suburban areas as opposed to major cities is a finding we return to later in this article.

NOTE 1 The rates cited here and throughout the rest of the article are based on the Danish definition of domestic burglary (*indbrud i beboelse*). Unlike the Eurostat rate referred to in Section 1, the Danish-defined rate excludes burglaries in detached sheds, garages, and cellars, as well as those in summer houses, allotment gardens, camping trailers and houseboats. The Eurostat definition includes these because it is impossible to disaggregate them in all of the countries they examine.

According to a national victim survey conducted by the Ministry of Justice, 78% of all domestic burglaries in 2016 were reported to police. This included 87% of completed burglaries and 50% of attempts (Boesen Pedersen et al., 2017: 33). Clearance rates for burglary are low. Among domestic burglaries reported to police in 2017, only a tiny handful (5.4%) resulted in charges against one or more suspects (Statistics Denmark).

Interviews with a sample of 20 Danish burglars (NIRAS, 2014) provide an insight into their motives and methods. Burglars report that stand-alone houses are their preferred targets as the risk of being observed is lower than at apartments and row houses where neighbors are in closer proximity. Houses are targeted on the basis of accessibility, likely payoff, and absence of residents. Preference is given to houses concealed by trees, bushes and fences all of which provide relaxed working conditions for breaking and entering (NIRAS, 2014: 38-39).

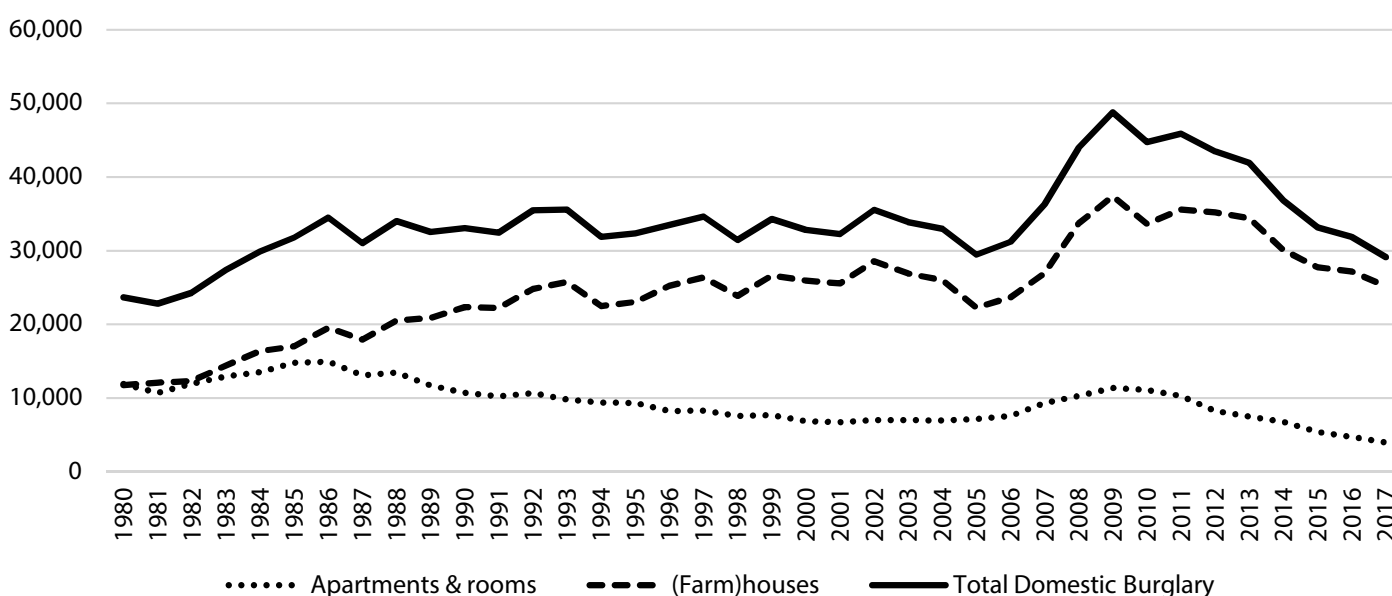
Burglary levels were relatively stable from 1985 to 2007 when there were 30,000 to 35,000 break-ins (including attempts) reported each year. This number increased dramatically during the period 2008-2013 reaching a peak of 48,670 in 2009, but has since returned to earlier levels. Figure 1 shows an uptrend for houses (including farmhouses) and a downtrend for apartments (including rooms) throughout much of the period 1980-2017. The larger volume of break-ins at houses as compared to apartments is partly due to Denmark having more houses than apartments in its housing stock and partly to an inherently greater risk for houses as compared to apartments.<sup>2</sup>

Various theories have been suggested to explain the short-term rise in the late 2000s (Sorensen 2011; Balvig 2017), but none are definitively accepted. On March 24, 2010, the Ministry of Justice presented its so-called “Burglary Package” (*Indbrudspakken*) which introduced a set of anti-burglary strategies centered on four primary initiatives: 1) increased home security; 2) targeted police efforts; 3) increased attention to known repeat offenders; and 4) a crackdown on the stolen goods market. While it is difficult to estimate the extent to which the government’s efforts can be credited, the number of reported domestic burglaries dropped in every year during the period 2009-2017. Initial data for 2018 show a continued drop in the first quarter, but a slight rise in the second – as compared to the first and second quarters of 2017. Whether the overall downward trend continues is anyone’s guess. TrygFonden, Realdania, Bolius and The Danish Crime Prevention Council recently announced the ambitious goal of slashing Denmark’s current number of burglaries by two-thirds (down to 10,000 per year). As of now, however, Denmark’s rate of domestic burglary remains one of the highest in Europe.

### 3. The Danish burglary rate compared to other European countries

The concept *domestic burglary* contains two elements: burglary and residence. Like Sweden, Germany, the Netherlands and England & Wales, Denmark has a separate penal category that distinguishes theft from residences from domestic burglary. The decisive difference between theft and burglary tends to hinge on whether an offender has been invited into the premises. If the offender has not been invited in, the case will

Figure 1. Number of domestic burglaries reported to police, by type of residence, 1980-2017



NOTE 2 In 2017, 40% of Denmark’s 2,592,290 private residences were apartments, while 45% were stand-alone houses and 15% were row houses or duplexes (*række-, kæde-, dobbelthuse* (Statistics Denmark, StatBank Table BOL104).

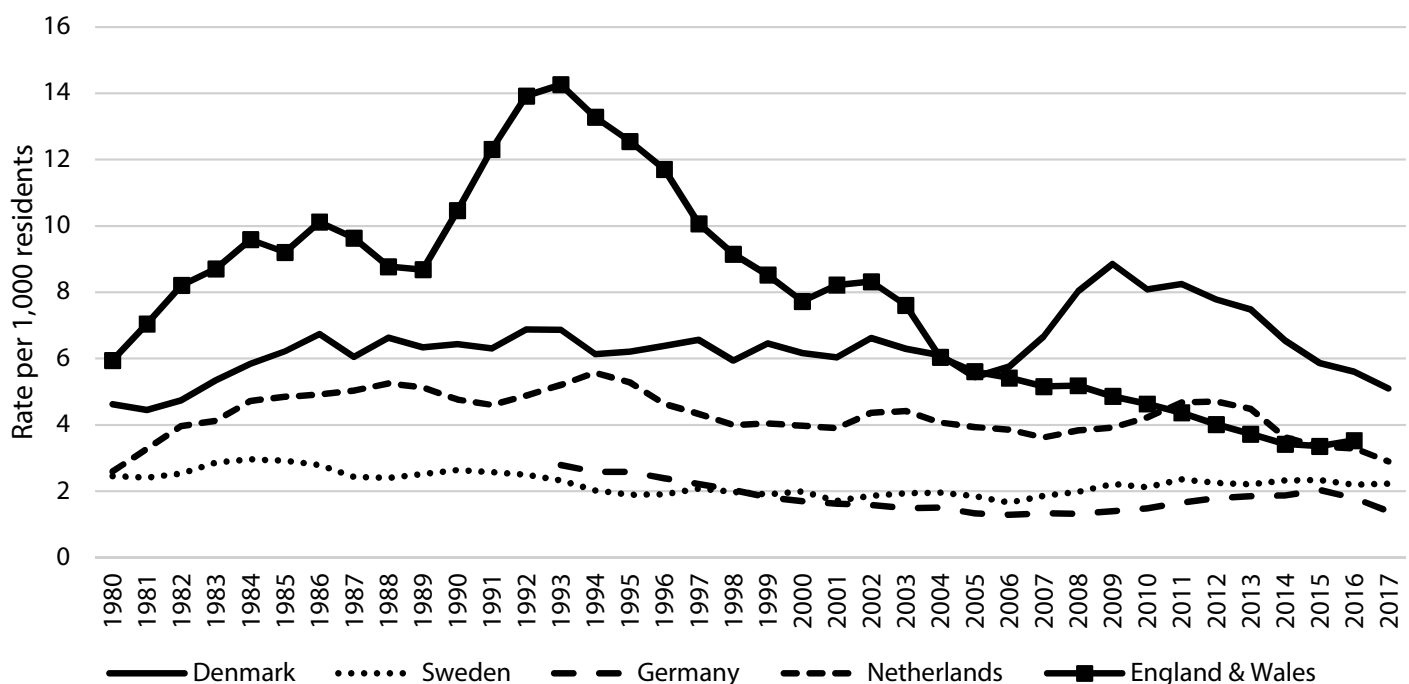
generally be registered as burglary. In Denmark and Germany, however, the crime is registered as theft even if an offender enters uninvited through an open window or unlocked door. Burglaries are categorized as *attempts* if the offender has tried to break in without success. On the other hand, if the offender succeeds in forcing his or her way into the property, the crime will be counted as a completed burglary regardless of whether anything is taken. In all five countries, a “residence” is limited to the residential interior of the home plus any rooms/structures that have a door directly connected to the residential interior. There are minor differences across some countries in how residences are defined. In Denmark, Germany and Sweden, residences are limited to primary addresses and do not include holiday homes. In the Netherlands and England & Wales, holiday homes fall within the definition of a residence. Analyses indicate that the minor differences in definitions mentioned above cannot explain Denmark’s high European ranking on residential burglary. This said, differences in the way thefts and burglaries are defined and registered may explain a significant proportion of the difference between Danish and Swedish rates (as discussed in Section 5).

Throughout the period 1980 to 2017, Denmark’s burglary rate was consistently higher than rates in Sweden, Germany and the Netherlands. Meanwhile, rates in England & Wales<sup>3</sup> were significantly higher than those found in Denmark until 2004, after which they fell below Danish levels (see Figure 2). An indexing of trends since 2000 shows that four out of five coun-

tries – with England & Wales as the exception – experienced a rise in residential burglary during the second half of the 2000s. This rise began in 2006, 2007, 2008 and 2009 for Denmark, Sweden, the Netherlands and Germany, respectively. The most dramatic increase occurred in Denmark – a fact that may be attributable to organizational turbulence in law enforcement following the Police Reform of 2007. The Reform involved a major restructuring of the National Police. Many police officers described it as disorienting and it was arguably responsible for a concomitant decline in clearance rates (see Sorensen, 2011: 42-44). The Danish rate of domestic burglary peaked in 2009 – but has fallen consistently since 2011. The Dutch and German curves only began to fall in 2013 and 2016, while the Swedish numbers were still rising as of 2017 (see Figure 3).

The rise of burglary in these four countries may have been caused, at least in part, by the expansion of the Schengen Area to nine Eastern European countries in 2007 and the acceptance of Romania and Bulgaria into the EU that same year. Police in Denmark, Sweden, Germany and the Netherlands all refer to a growth in the number of mobile organized criminal groups, often described as Eastern European, and believe that these groups are responsible for a growing proportion of all residential burglaries. This assumption is reinforced by the fact that England & Wales – which is not party to the Schengen Agreement – did not experience an increase in burglary in the second half of the 2000s. Organized criminal groups appear to prefer areas outside the big cities. The displacement of burglary

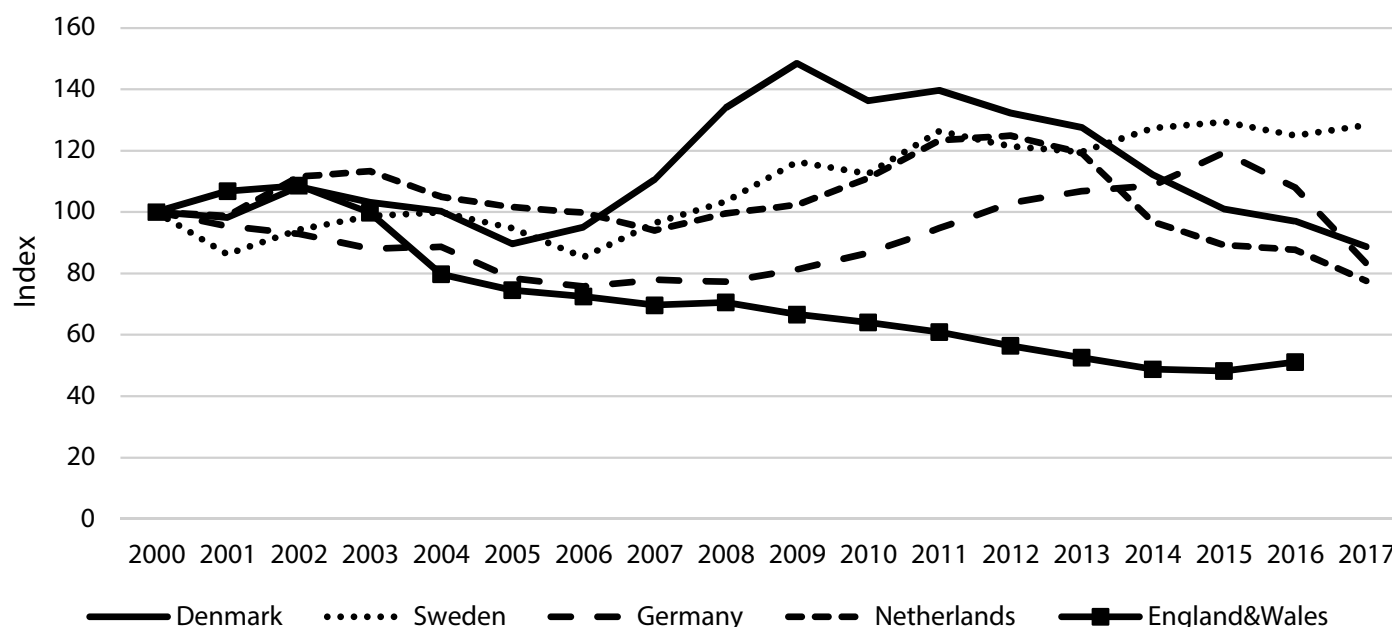
Figure 2. Domestic burglary rates per 1,000 residents, 1980-2017



NOTE 3 The English Home Office changed the counting rules for domestic burglary in 2017. The category is now labeled “residential burglary” and counts are not comparable to previous years.



Figure 3. Indexed trends in domestic burglary, 2000--2017 (2000 = 100)

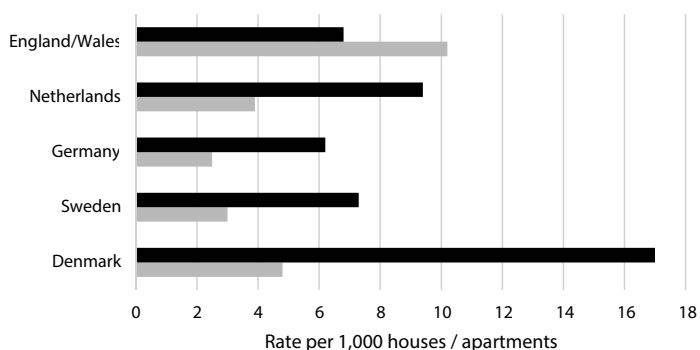


from Danish cities to the provinces<sup>4</sup> supports the notion of increasing activity on the part of organized burglary rings.

**4. The impact of region and type of dwelling**

There are significant regional differences within the five countries. These differences reveal important clues regarding to Denmark’s burglary problem. When considering urban areas alone, Denmark’s rate of domestic burglary is not much higher than that found in the other four countries. The difference lies in the provinces, where Denmark is clearly more attractive to residential burglars.

Figure 4. Domestic burglary rates per 1,000 houses and apartments, 2015



Similarly, the analysis shows that Denmark’s burglary rate for apartments differs far less from the other countries than its burglary rate for houses. Furthermore, rates in the Copenhagen Metropolitan Area (*Byen København*) do not differ significantly from those found in the metropolitan areas of the other countries. These results presumably go hand in hand: There is an overrepresentation of apartments in big cities. The high rate of burglary in Denmark can be attributed to burglary in houses in provincial areas outside of big cities.

**5. Additional explanations**

Additional explanations for Denmark’s high rate of burglary are sought by means of pairwise comparisons of Denmark with the other countries one by one.

*Denmark and Sweden*

According to official guidelines, residential burglaries should be recorded similarly in Sweden and Denmark. The statistics, however, suggest otherwise. In 2015 official data recorded 154% more domestic burglaries in Denmark than Sweden, but only 24% more (non-distraction) residential thefts and 72% fewer residential distraction thefts (*tricktyverier*). Since it seems unlikely that Swedish and Danish burglars would use vastly different tactics, it makes more sense to attribute these differences to registration practices. When all forms of burglary and theft are combined, Denmark’s overrepresentation drops from 154% to 51%.

NOTE 4 The proportion of burglaries committed in a major city – Copenhagen, Frederiksberg, Aarhus, Odense or Aalborg – fell from 30% in 2007 to 19% in 2017.

Our analysis also indicates that the Danish dwelling stock has a larger proportion of (stand-alone and row) houses than Sweden (59% vs 44%) which, all else equal, should be expected to raise Denmark's rate of residential burglary.

#### *Denmark and Germany*

The city states Hamburg and Bremen as well as the federal states North Rhine-Westphalia and Schleswig-Holstein are significantly closer to Denmark in terms of burglary rates than the other German states, while the southern state of Bayern has the lowest rate in Germany. Much of the difference in burglary rates across German states can be predicted on the basis of levels of detection (clearance): the higher the detection rate, the lower the burglary rate. The German detection rates are significantly higher than those found in Denmark (both in general and for residential burglary specifically), and may be an important factor in explaining Germany's much lower level of residential burglary.

#### *Denmark and the Netherlands*

In Denmark, reference is often made to the Dutch certification program (which requires a specified level of security in newly constructed dwellings) as an explanation for the Netherlands' lower burglary levels. The current analysis rejects this explanation because target hardening under certification has not been applied to a big enough proportion of the housing stock to account for differences in Danish-Dutch burglary levels. Furthermore, there is relatively little difference in apartment-specific burglary rates between the two countries. There is a substantial difference in rates for houses and we suggest two possible explanations for this difference: The first concerns type of building. In the Netherlands, 75% of all houses are row houses, while 75% of the houses in Denmark are detached, stand-alone houses. Our thesis is that the burglary risk for detached houses is considerably higher than it is for row houses, as detached houses are more isolated and can be broken into from all four sides (row houses can only be broken into from the front and back unless they are on the end of the row). Our second explanation for the lower burglary rate in the Netherlands draws on differences in employment patterns. While female attachment to the labor force is high in both countries, a significantly higher proportion of women are only part-time employed in the Netherlands as compared to Denmark (75% vs. 40%) This means that Dutch houses are more likely to be occupied throughout the day.

#### *Denmark and England & Wales*

The residential burglary rate in England & Wales was significantly higher than Denmark's in the 1990s. It was not until the middle of the 2000s that the English/Welsh rate fell below the Danish rate. The question is therefore not why the Danish rate is higher than that in England & Wales, but how the latter succeeded in reducing their rates so drastically. British

criminologists routinely answer this question by pointing to concomitant increases in home security and situational crime prevention (Tseloni et al., 2017: 10-12). The introduction of Secured by Design (SBD) target hardening standards for doors and windows in the UK has, for example, been deemed an important contributor to burglary reduction (Armitage & Monchuk, 2011).

## **6. Implications**

There is no evidence that better insurance coverage causes Danes to secure their homes less diligently than residents of other countries. Nor is there evidence that Denmark's wealth as a society implies more valuable household goods and thus invites more burglary. Nor can the explanation be found in the demographic mix or in the Danish lifestyle as compared to other countries. Our comparative analysis of the Danish burglary rate demonstrates that it is particularly when it comes to houses that Denmark stands in a bad light. This is probably because a large proportion of Danish homes are detached, stand-alone structures which tend to have a greater risk of burglary than semi-detached houses, row houses, and apartments. Since Denmark cannot easily change its stock of dwellings, other methods of prevention must be sought.

In 2017 Trygfondens and the Danish Crime Prevention Council published *Hvad virker? (What Works?)* examining burglary prevention in the private home (COWI, 2017). The publication was based on knowledge collected by researchers from Denmark and from the Cambridge Centre for Evidence-Based Policing (Sherman et al., 2017). This collective effort considers the prevention of domestic burglary from five perspectives: that of individual residents; neighborhood groups; local authorities; national authorities; and the market for stolen goods. We reflect on the results of our international comparison using knowledge produced by this *What Works* study.

#### *Isolated houses*

Danish burglary trends indicate that houses have been increasingly targeted while the risk for burglary in apartments has fallen (see Figure 1). The burglary rate of Danish apartments is, in fact, not much higher than that found for apartments elsewhere in Europe. Burglary prevention in Denmark should therefore focus on stand-alone houses – which are relatively isolated compared to houses in other European countries (Eurostat, 2018).<sup>5</sup>

The *What Works* study (COWI, 2017: 39; 43) suggests that individual households can reduce their risk of burglary through the use of mock occupancy indicators, i.e., tricks to suggest that residents are home. The study also suggests that various forms of target hardening that increase the time required for illegal entry may reduce risk (Ibid.: 36-37). It is, however, reasonable to wonder whether target hardening would have as

NOTE 5 A higher proportion of Denmark's population lives in detached houses in rural areas than is the case in most EU countries – including Sweden (2016 data: EU28 average=17.5%; SE=20.8%; DK=26.1%) (Eurostat, 2018).

strong an effect on detached houses lacking immediate neighbors as it does on homes in more densely populated areas. While solid experimental evidence is still lacking (Sherman et al., 2017), we assume that remotely-monitored video surveillance systems might be beneficial for isolated detached homes. This is because they create a state of virtual occupancy which, when used correctly, can simulate the benefits of physical occupancy by sensing intrusions and automatically reporting them to security personnel while crimes are in progress. In this way, they may act both as a deterrent and as a means of apprehending burglars in the act.

#### *Target hardening*

The more difficult it is to enter a dwelling, the less likely it is that a burglary will take place. This simple logic is embraced by many of the findings cited in the *What Works* studies. According to Sherman et al. (2017: 6), multiple barriers may have a multiplicative effect, i.e., providing more protection than the sum of their parts. The same report points specifically to the protective effects of the following combination of barriers: window locks; deadbolt door locks; use of a chain inside the door; and lights on a timer both indoors and outdoors. British criminologists generally attribute the remarkable drop in domestic burglaries in England & Wales in the 1990s to increased residential target hardening (e.g., Tseloni et al. 2017: 10-12). Meanwhile, the most recent comparative study of the use of burglary security measures in Europe ranked Denmark 17<sup>th</sup> out of 18 countries in terms of the proportion of households that report using “special locks” and burglar alarms, respectively (van Dijk et al., 2007: 85).

The Netherlands also views target hardening as a successful means for the prevention of burglary. Since 1999 Dutch authorities have required that all new homes be PKVW certified, i.e., built with “burglary proof” locks, doors and windows. This policy seems to be slowly paying off as the proportion of hardened residences in the building stock increases.

In Denmark several actors advocate for introducing a similar arrangement. While this could have an effect in the long run, it seems unlikely that it would substantially reduce Denmark's number of burglaries in the period of just a few years – as desired by Bo Trygt! (Bolius, 2018). Furthermore, Denmark should carefully weigh the potential burglary-reducing benefits of target hardening against the psychological and economic costs of expanding the culture of fortification.

#### *Arresting burglars*

The Federal Republic of Germany consists of 16 states whose burglary rates differ substantially from one another. Experts in Germany (interviewed in our comparative study) point to inter-state differences in policing styles and we identified a strong negative correlation between burglary rates and clearance rates for burglary in the 16 German states. If we add Danish provinces (*landsdele*; Bornholm excluded) to the German states, evidence for the strong negative correlation is further strengthened ( $r=-0.83$ ;  $p<0.01$ ;  $n=26$ ). Data from the Netherlands also indicate a strong negative correlation between burglary and clearance rates ( $r= - 0.77$ ;  $p < 0.01$ ;  $n=12$ ).

A higher arrest rate for burglary may act as a deterrent – especially in the case of relatively organized, mobile burglars. High arrest rates may also have an incapacitation effect as a significant proportion of burglars are likely to commit new burglaries if not stopped by an arrest and period of confinement. The correlation between burglary and clearance rates may therefore reflect a deterrence effect, an incapacitation effect, or a combination of the two. There is, however, also the possibility that causality runs the opposite direction, i.e., that high burglary rates overtax the resources of local police and thereby cause lower clearance rates.

It is likely that increases in clearance rates could help to further reduce the rate of burglary in Denmark. The means to achieve this are, however, still unspecified in the Danish context. The path forward will require an in-depth analysis of present patrol routines, intelligence analysis, investigation tactics, and the effort and commitment put into all three.

---

**REFERENCES**

- Armitage, R & Monchuk, L. (2011). Sustaining the crime reduction impact of designing out crime: Re-evaluating the Secured by Design scheme 10 years on. *Security Journal* 24(4): 320-343.
- Balvig, F. (2017). *Fra barndommens gade til cyberspace*. Det Kriminalpræventive Råd.
- Boesen Pedersen, A., Kyvsgaard, B. & Balvig, F. (2017). *Udsathed for vold og andre former for kriminalitet. Offerundersøgelserne 2005-2016*. København: Justitsministeriet, Københavns Universitet, Det Kriminalpræventive Råd, Rigspolitiet.
- Bolius (2018). Bo trygt! Antallet af indbrud i Danmark skal ned. <https://www.bolius.dk/botrygt/>
- COWI (2017). *Hvad virker? Viden om indbrud og indbrudsforebyggelse i private hjem i Danmark*. Det Kriminalpræventive Råd, Trygfonden.
- Dijk, J.van (2013). The International Crime Victims Survey 1988-2010; latest results and prospects. *ICVS Newsletter* 12 April 2013.
- Eurostat (2018). *Crime and criminal justice*. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/crime/database> Data published July 12, 2018.
- Eurostat (2018). Distribution of population by degree of urbanisation, dwelling type and income group – EU-SILC survey [ilc\_lvho01]. [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_lvho01&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvho01&lang=en)
- Kruize, P. & Sorensen, D.W.M. (2017). *Det danske indbrudsniveau set i et internationalt perspektiv*. Det Kriminalpræventive Råd.
- NIRAS (2014). *20 Tyve: En undersøgelse af indbrudstyves motiver og adfærd*. Glostrup: Det Kriminalpræventive Råd and Trygfonden.
- Sherman, L.W., H. Strang, K. Mueller-Johnson, C. Weinborn, Valdebenito, N., McFadzien, K. & Strang, L. (2017). *Mobilising civil society against residential burglary: the evidence. A report to Trygfonden*. Cambridge Center for Evidence-Based Policing.
- Sorensen, D.W.M. (2011). *Rounding Up Suspects in the Rise of Danish Burglary: A Statistical Analysis of the 2008/09 Increase in Residential Break-ins*. University of Copenhagen, Faculty of Law.
- Tseloni, A., Farrell, G., Thompson, R., Evans, E. & Tilley, N. (2017). Domestic burglary drop and the security hypothesis. *Crime Science* 6 (1).

# Genoprettende retfærdighed og recidiv i Danmark

En evaluering af den danske model med konfliktråds-mægling har ikke kunnet påvise, at deltagelse i konfliktråd mindsker gerningspersonens risiko for ny kriminalitet. På denne baggrund er der igangsat et randomiseret kontrolleret forsøg med ”restorative justice conferences”, der er en mere inkluderende og fremtidsorienteret form for genoprettende retfærdighed, som internationalt har vist en kriminalpræventiv effekt.



**BRITTA KYVSGAARD**  
Justitsministeriets  
Forskningskontor  
og Aalborg Universitet  
bky@jm.dk



**SARAH VAN MASTRIGT**  
Psykologisk Institut og  
TrygFondens  
Børneforskningscenter,  
Aarhus Universitet  
vanmastrigt@psy.au.dk



**CHRISTIAN B.N. GADE**  
Afdeling for Antropologi,  
Aarhus Universitet  
gade@cas.au.dk

Det var i høj grad den nu afdøde norske professor i kriminologi Nils Christie, der i en nordisk sammenhæng var teoretikeren bag idéen om alternativ konfliktløsning. I en artikel fra 1976 – *Konflikt som eiendom* – påpegede han problemer ved, at såvel gerningsperson som offer langt hen ad vejen fratages deltagelse i de traditionelle straffesager. I Christies optik har staten stjålet parternes konflikt: Begge parter repræsenteres og medvirker kun i meget begrænset omfang i den proces, der reelt angår en konflikt mellem de to parter (Christie, 1976). Han argumenterede for et system med fokus på genoprettelse og udbedring af skaden frem for straf og hævn, og hvor parterne selv aktivt er med til at løse konflikten. Dette er en grundidé i *restorative justice* (på dansk *genoprettende retfærdighed*), der er blevet et stadigt mere accepteret element i retssystemer, ikke kun i Norden, men over hele verden (Gade, 2018).

Tony F. Marshall definerer genoprettende retfærdighed som “a process whereby all the parties with a stake in a particular offence come together to resolve collectively how to deal with the aftermath of the offence and its implications for the future” (1996: 37). Således defineret omfatter genoprettende retfærdighed en lang række forskellige praksisser, herunder *victim offender mediation* (det vi herhjemme kender som konfliktråds-mægling) og *restorative justice conferences* (på dansk *konferencer*). I begge modeller mødes offeret og gerningspersonen. Der er dog vigtige forskelle mellem modellerne, blandt andet at der

generelt er flere personer – familie, venner og andre støttepersoner – med til konferencer end til konfliktråds-mægling, og at konferencer typisk er mere fremtidsorienterede i forhold til, hvad der skal ske for at ændre gerningspersonens adfærd (Sherman et al., 2015).

I denne artikel præsenteres det danske konfliktråd samt resultaterne af en række evalueringer af kriminalpræventive effekter af forskellige former for genoprettende retfærdighed, herunder resultaterne af en nyere evaluering af det danske konfliktråd (Kyvsgaard, 2016).<sup>1</sup> Afslutningsvis præsenteres et nyt dansk lodtrækningsforsøg, der har til formål at sammenligne, hvilke effekter henholdsvis konfliktråds-mægling og konferencer har på gerningspersonernes recidiv og ofrenes velbefindende.

## Konfliktråd og den danske kontekst

I Christies hjemland gik man kort efter udgivelse af *Konflikt som eiendom* i gang med et forsøg med alternativ konfliktløsning (Stangeland, 1985), og Finland (Iivari, 2000) og Sverige (BRÅ, 2005) fulgte hurtigt efter. I disse tre nordiske lande blev der etableret landsdækkende konfliktrådsordninger designet til at varetage mæglinger mellem ofre og gerningspersoner i straffesager. Med inspiration fra især Norge blev konfliktråd i Danmark først introduceret via en forsøgsordning i enkelte kommuner fra 1994-1996. I 1998 blev der etableret yderligere en forsøgsordning i tre politikredse. Forsøget blev forlænget

NOTE 1 En væsentlig del af indledningen til denne artikel samt den følgende tekst vedrørende den danske evaluering af konfliktråd har tidligere været trykt i Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, Se Kyvsgaard, 2018.

flere gange, indtil ordningen blev gjort permanent og landsdækkende den 1. januar 2010 (Justitsministeriets udvalg om konfliktråd, 2008; Storgaard, 2015).

Konfliktråd er i sin grundform og i den mæglingsmodel, der anvendes i Danmark, et møde mellem offer og gerningsperson for en kriminel handling. Møderne er organiseret af politiet, men er frivillige for begge parter, og de ledes af en upartisk civil mægler, der guider dialogen. Selvom loven om konfliktråd åbner mulighed for, at der kan deltage bisiddere i mæglingsmødet, er det typisk kun de primære parter, der er med. Under møderne får offeret mulighed for at fortælle om den skade, som den kriminelle handling har forvoldt, og gerningspersonen får mulighed for at tage ansvar for hans/hendes handlinger, evt. i form af en aftale med den forurettede. Den danske lov om konfliktråd fastsætter, at konfliktråd kan komme på tale i sager, hvor gerningspersonen ”i det væsentlige har tilstået det strafbare forhold” (§ 2, stk. 3).<sup>2</sup> I modsætning til den norske model erstatter deltagelse i konfliktråd i Danmark ikke straf eller andre retsfølger, men gerningspersonens deltagelse i konfliktråd kan dog indgå ”som en formildende omstændighed i forbindelse med straffastsættelsen” (§ 4). Hvert år afvikles der på landsbasis cirka 600 danske konfliktråd, oftest i voldssager (Rigspolitiet, 2017).

#### Internationale evalueringer af kriminalpræventive effekter af genoprettende retfærdighed

En række studier, der har gennemgået evidensen vedrørende kriminalpræventive effekter af genoprettende tiltag, indikerer generelt beskedne, men positive effekter på tværs af forskellige praksisser, kontekster og metodiske tilgange. For eksempel viste en af de første meta-analyser, der var baseret på 39 studier, og som inkluderede en bred vifte af genoprettende tiltag, der var sammenlignet med forskellige former for kontrolgrupper, en mindskning i recidiv på 7% over en opfølgingsperiode på gennemsnitligt 17 måneder. Dog var der større positive effekter for voldsforbrydere (15% reduktion), samt i evalueringer udført efter 1995 (12% reduktion) (Bonta et al., 2006; se også Latimer et al., 2005; Umbreit et al., 2006).

Nogle af de metodisk set mest solide resultater vedrørende kriminalpræventive effekter af specifikke genoprettende tiltag stammer fra en række randomiserede kontrollerede forsøg med *restorative justice conferences*. I en metaanalyse af seks af disse forsøg i England, hvor konferencer – ligesom de danske konfliktrådmæglings – er et supplement til en almindelig retssag og straf, fandt man en samlet reduktion i antallet af nye lovovertrædelser på 14%, men derimod ikke en signifikant mindskning i *andel recidivister* eller i omfanget af alvorligere lovovertrædelser (Shapland et al., 2008, 2011).

Et *Campbell Systematic Review* med en metaanalyse af 10 randomiserede kontrollerede forsøg med konferencer i USA,

England og Australien viste derimod statistisk signifikant lavere recidiv blandt de lovovertrædere, der havde deltaget i konferencer, end blandt lovovertræderne i kontrolgrupperne. Effekterne var igen særligt markante i sager om vold, mens de var relativt begrænsede, når det drejer sig om ejendomsforbrydelser. Effekterne var desuden lidt mere positive for voksne end unge (Strang et al., 2013; Sherman et al., 2015).

Meta-analyser af *victim offender mediation* svarende til den danske model peger generelt også på positive effekter i forhold til recidiv, men disse analyser er af svagere metodologisk kvalitet end de ovennævnte, der udelukkende var baseret på lodtrækningsforsøg (Nugent et al., 2003). Det indebærer, at der er stor variation i effektstørrelserne, og at mange evalueringer er plaget af uklarhed, selektionsbias og tvivlsomme sammenligningsgrupper (se også Bradshaw et al., 2006). Mere strin-gente effektevalueringer af mæglingsinterventioner viser typisk mindre eller ingen effekter (f.eks. Shapland et al., 2008), men generelt savnes der robuste studier af denne model.

#### Hvordan kan genoprettende retfærdighed påvirke recidivrisikoen?

Der er flere teoretiske hypoteser, der kan tale for, at deltagelse i et møde med den forurettede kan mindske gerningspersonens risiko for at begå ny kriminalitet (Claes & Shapland, 2016). For så vidt et møde med den forurettede erstatter en vanlig retssag og straf, kan det for eksempel formodes at indebære mindre sandsynlighed for negativ stemping end den, der er forbundet med en almindelig retssag (Jørgensen et al., 2015), samt en øget oplevelse af ”procedural justice” (Tyler, 1990). Når mødet – som i det danske konfliktråd – er et supplement til den almindelige behandling ved retten og til den straf, der udmåles, er der andre mekanismer, der kan forventes at medføre en mindsket recidivrisiko.

Den mekanisme, der hyppigst henvises til, udspringer af John Braithwaites teori om *shaming* (Braithwaite, 2002). Hypotesen er her, at genoprettende retfærdighed kan være med til at reducere recidivrisikoen gennem reintegrerende shaming, hvor gerningspersonen, i stedet for at blive stigmatiseret, får en oplevelse af at blive støttet af de andre mødedeltagere til at skifte kurs og blive reintegreret i det konventionelle samfund. Det er imidlertid uklart, i hvilken grad den danske form for konfliktrådmægling, der typisk alene omfatter offer, gerningsperson og mægler, og hvor der i høj grad er fokus på den kriminelle handling, indebærer disse typer reintegrerende processer.

Andre teorier, der kan være med til at forklare, hvorfor deltagelse i konfliktråd muligvis kan have en præventiv effekt, antager, at ophør med en kriminel karriere forudsætter kognitive forandringer. Ifølge disse teorier påbegyndes ophørsprocessen med, at gerningspersonen mentalt/kognitivt bliver modtagelig for eller tager en beslutning om forandring (Giordano et al.,

NOTE 2 Lov om konfliktråd, lov nr. 467 af 12. juni 2009.

2002; Paternoster & Bushway, 2009). Ønsket om at deltage i konfliktråd kan muligvis ses i denne kontekst som udtryk for, at nogle gerningspersoner er på vej ud af kriminalitet, således at deltagelse i konfliktrådsrådsmægling indgår som en del af en forandringsproces, personen allerede er i gang med (se også Maruna, 2007). Det er endvidere også muligt, at deltagelse i et konfliktrådsrådsmøde kan fungere som et "turning point" (Laub & Sampson, 2003), der skubber en forandringsproces i gang, for eksempel ved at gerningspersonen bliver mere opmærksom på de negative konsekvenser, hans/hendes handlinger har haft for andre personer.

Spørgsmålet er, om deltagelse i dansk konfliktråd kan skubbe så meget til denne ophørs- eller forandringsproces, at det vil være muligt at aflæse som en mindskning i recidivrisikoen.

#### Det danske konfliktråds effekter i forhold til recidiv

I det følgende ser vi nærmere på Justitsministeriets evaluering af konfliktrådets effekt i forhold til gerningspersonens tilbagefald til kriminalitet (Kyvsgaard, 2016). Tidligere evalueringer af det danske konfliktråd indikerer stor tilfredshed blandt deltagerne, men vedrører ikke spørgsmålet om en eventuel kriminalpræventiv effekt af gerningspersonens deltagelse.<sup>3</sup>

Grundlaget for Justitsministeriets effektevaluering er, at fremgangsmåden ved udvælgelse af sager til konfliktrådsbehandling indebærer, at der naturligt dannes en kontrolgruppe og dermed en naturlig eksperimentel situation. Det skyldes, at de sager, hvor gerningspersonen giver tilsagn om at ville deltage i konfliktrådsrådsmægling, men hvor dette ikke realiseres på grund af, at offeret ikke ønsker det, må antages at være sammenlignelige med sager, hvor såvel gerningsperson som offer ønsker at deltage, og mægling bliver gennemført. Det er således ikke gerningspersonens motivation for at deltage i konfliktråd, der bliver afgørende for, om vedkommende deltager i konfliktråd eller ej, men derimod offerets motivation til at deltage. I forbindelse med evalueringen blev der gennemført interviews med konfliktrådscoordinatorerne i de enkelte politikredse, og de oplysninger, der fremkom på denne baggrund, taler heller ikke for, at offerets beredvillighed til at deltage er relateret til gerningspersonens risiko for at begå ny kriminalitet. Desuden kan der være grund til at antage, at en eventuel selektion kan kontrolleres for via statistiske analyser, jf. senere, idet det dog ikke kan udelukkes, at uobserverbare forskelle mellem grupperne kan have gjort sig gældende.

Designet indebærer altså, at sager, hvor der er sket mægling, indgår i det, der her benævnes eksperimentalgruppen, mens de sager, hvor dette ikke er sket alene på grund af, at offeret ikke har ønsket at deltage, betragtes som kontrolgruppen.

De data, evalueringen er baseret på, stammer fra Rigspolitiet og de enkelte politikredse og angår sager, der har været behandlet med henblik på konfliktråd fra 1. januar 2010 til 1. juli 2014. Heri indgår oplysninger om bl.a. gerningsperson, offer, sagens udfald og – såfremt konfliktrådsrådsmægling ikke har været afholdt – hvem af de to parter, der ikke har ønsket at deltage. Yderligere oplysninger vedrørende gerningspersonernes tidligere kriminelle karriere og eventuelle recidiv er indhentet fra Kriminalregisteret.

#### Evalueringens resultater

Evalueringen er baseret på 1340 personer i eksperimentalgruppen og 546 i kontrolgruppen. Der er gennemført deskriptive analyser af fordelingen i de to grupper med hensyn til demografiske forhold, idømt straf samt nuværende og tidligere kriminalitet. På enkelte områder viste der sig forskelle mellem de to grupper, hvilket der dog tages højde for i de gennemførte statistiske analyser.<sup>4</sup>

Effekten af deltagelse i konfliktråd undersøges fra domsdatoen i tilfælde af en ikke-frihedsberøvende sanktion og fra løsladelsesdatoen i tilfælde af en frihedsberøvende sanktion og i en periode af ét år fra dette tidspunkt. I princippet burde observationsperioden for eksperimentalgruppen starte på tidspunktet for konfliktrådsrådsmæglingen, idet indsatsen så at sige kan få effekt fra det tidspunkt. Justitsministeriet har imidlertid ikke haft sikre oplysninger om dette tidspunkt, og det vil desuden ikke være muligt at finde en parallel dato for kontrolgruppen. Som det også er tilfældet i internationale studier (Shapland et al., 2008), er det derfor doms- eller løsladelsesdatoen, der er starttidspunktet for observationsperioden.

Effekten måles dels i forhold til recidiv generelt, recidiv til en straffelovsovertrædelse, recidiv til en frihedsstraf/foranstaltning og endelig det gennemsnitlige antal pådømte forhold i observationsperioden. Der er gennemført binære logistiske regressionsanalyser med alle de nævnte recidivkriterier. Da alle analyser giver samme resultat, vises her alene resultat af den, der angår recidiv generelt.

Startmodellen inkluderer oplysninger om gerningspersonens køn, alder ved kriminel debut, omfanget af tidligere kriminalitet, arten af aktuel kriminalitet samt – ud over om der har været afholdt konfliktrådsrådsmægling eller ej – gerningspersonens alder og den idømte straf. I tabel 1 ses slutmodellen. Heraf ses, at der ikke er nogen som helst tendens til forskel mellem eksperimental- og kontrolgruppens recidivrisiko. Tabellen viser derudover et forventet mønster, nemlig at mænd, yngre og tidligere straffede har øget recidivrisiko.

NOTE 3 Der er gennemført to evalueringer af parternes oplevelse af at deltage i konfliktråd i Danmark (Henriksen, 2003; Hansen, 2012). Begge påpeger, at såvel offer som gerningsperson angiver at have haft stort udbytte af at deltage, og at begge parter i altovervejende grad anser konfliktrådsbehandlingen for at være vellykket. Under den anden forsøgsordning lavede Rambøll Management (2006) desuden en evaluering af organiseringen af konfliktrådet i Danmark, der pegede på både styrker og svagheder.

NOTE 4 Der henvises til Justitsministeriets evalueringsrapport med hensyn til mere specifikke oplysninger om de gennemførte statistiske analyser.

Tabel 1. Generelt recidiv med en etårig observationsperiode. Slutmodel.

	B	Sig.	Exp(B)	95 %-konfidensinterval for Exp(B)	
				Nedre	Øvre
Kontrolgruppe			1		
Eksperimentalgruppe	,008	,947	1,008	,795	1,278
Mænd			1		
Kvinder	-1,019	,000	,361	,236	,552
Antal tidligere afgørelser	,139	,000	1,149	1,119	1,179
Alder ved domstidspunkt	-,051	,000	,950	,938	,962
Konstant	,024	,897	1,024		

Der er endvidere gennemført en række separate analyser vedrørende dels voldsforbrydere, dels unge generelt og dels unge, der er dømt for vold eller røveri. Det er sket for at undersøge, om deltagelse i konfliktråd måtte have en præventiv effekt i forhold til disse lovovertrædere. Det viser sig ikke at være tilfældet.

For en del af undersøgelsespopulationen var det muligt at undersøge recidivet i en toårig observationsperiode. Det drejer sig om i alt 1388 personer, hvoraf de 1012 indgår i eksperimentalgruppen. Der er gennemført analyser tilsvarende de ovenfor nævnte, men heller ingen af disse peger på markante forskelle mellem eksperimental- og kontrolgruppens recidivrisiko.

Vedrørende den toårige observationsperiode er der også gennemført *propensity score matching* for ved hjælp af en anden metode at teste, om resultaterne af regressionsanalyserne er robuste. Propensity score matching indebærer, at der for hver person i eksperimental- og kontrolgruppe udregnes en propensity score, som svarer til sandsynligheden for, at personen indgår i eksperimentalgruppen. Propensity scoren beregnes ved at inddrage indflydelse fra alle relevante, tilgængelige baggrundsvariable. På baggrund af propensity scoren matches personer fra eksperimentalgruppen med personer fra kontrolgruppen, således at gennemsnitsværdierne for hver baggrundsfaktor er ens for de valgte personer i eksperimental- og kontrolgruppen. Resultatet af propensity score matchning-analyserne viste, at der for ingen af de anvendte recidivkriterier er signifikante forskelle mellem eksperimental- og kontrolgruppen, heller ikke for så vidt angår subpopulationer. Samlet set må det således konkluderes, at uanset hvilken observationsperiode, hvilket recidivkriterium eller hvilken undergruppe, der fokuseres på, er resultatet det samme, nemlig at der ikke kan påvises forskel mellem eksperimental- og kontrolgruppe med hensyn til risikoen for ny kriminalitet.

Selvom der ikke i denne undersøgelse har kunnet påvises en kriminalpræventiv effekt af, at gerningspersoner deltager i konfliktråd, så betyder det ikke, at deltagelse i konfliktråd ikke har eller kan have andre positive og vigtige værdier, der ikke kunne måles her, såsom afklaring, øget oplevelse af retfærdighed,

mindsket frygt osv. Ifølge O'Mahony og Doak (2017: 179) bør mindsket recidivrisiko således ikke opfattes som det eneste vigtige succeskriterium for genoprettende retfærdighed.

#### Hvorfor findes der ikke en kriminalpræventiv effekt af dansk konfliktråd?

En mulig forklaring er, at det, der sker via en dansk konfliktrådmægling, ikke er i stand til at afsætte så markante eller varige spor hos gerningspersonen, at det vil have betydning for vedkommendes recidivrisiko. En række tidligere undersøgelser har vist lavere tilbagefald, hvis gerningspersonerne oplever møderne som inkluderende, respektfulde og reintegrerende, samt hvis der er observeret en høj grad af *collective solidarity* (Maxwell et al., 2002; Sherman & Strang, 2007; Rossner, 2013; Shapland et al., 2008). Den manglende kriminalpræventive effekt af det danske konfliktråd kan eventuelt skyldes, at nogle af disse mekanismer ikke er til stede i tilstrækkelig grad.

Som tidligere beskrevet deltager parternes netværk – familiedømmede, venner etc. – ofte ikke i de danske konfliktrådmølinger. Derfor er det også muligt, at det danske konfliktråd ikke i tilstrækkeligt omfang fører til, at gerningspersonens (og den forurettedes) netværk støtter op omkring, at han/hun kommer ud af kriminalitet. Denne form for fremadrettet støtte og planlægning er et vigtigt element i konferencer:

*The authors would suggest that restorative justice events [mere specifikt konferencer] provide an opportunity for those who are intending to desist to gain support for that decision (from victims and offender supporters) and to acquire means to help them on the path to desistance (if the event results in an outcome agreement which targets problems relating to re-offending) (Shapland et al., 2008: 68).*

En anden mulig forklaring kan være, at nogle gerningspersoner primært er motiveret til at deltage i konfliktråd på grund af en forventning om, at deres deltagelse kan medføre en mildere straf. Selv om dette så langt fra er en realitet (se Kyvsgaard, 2016), så har interviewene med konfliktrådscoordinatorerne peget på, at forventningen om strafabat lever ganske godt. Dermed risikerer nogle af de deltagende lovovertrædere ikke at



være reelt interesserede i at råde bod på den forvoldte skade, og de er muligvis i mindre grad, end tilfældet er i nogle af de internationale forsøg, karakteriseret ved at være på vej ud af kriminalitet.

På basis af Justitsministeriets effektevaluering er det ikke muligt at fastslå, hvad der bedst kan forklare den manglende kriminalpræventive effekt af det danske konfliktråd. Der er imidlertid igangsat et større forsøg med konfliktråds-mægling i Danmark, der har til formål at kaste lys over dette spørgsmål og bidrage til en evidensbaseret udvikling af konfliktrådsordningen. I det følgende beskrives dette projekt.

### Konfliktråd Impact Project (KIP)

Med afsæt i ovennævnte evalueringer er et større randomiseret kontrolleret forsøg for nylig blevet sat i gang, hvor blandt andet de kriminalpræventive effekter af konfliktråds-mægling og konferencer vil blive sammenlignet. Eksperimentet udføres som en del af "Konfliktråd Impact Project" (KIP), der er finansieret af TrykFonden og udføres af Aarhus Universitet i samarbejde med Heather Strang og Lawrence Sherman fra University of Cambridge, Rigspolitiets Nationale Forebyggelsescenter og syv danske politikredse.

Forsøget er designet sådan, at når en sag vurderes egnet til konfliktråd af politiet og opfylder undersøgelsens andre inklusionskriterier<sup>5</sup>, bliver både gerningsperson og offer spurgt, om de ønsker at deltage i projektet. Hvis begge parter giver informeret samtykke til at deltage, bliver deres sag tilfældigt udtrukket til enten en konfliktråds-mægling eller en konference. Der er således 50% sandsynlighed for, at sagen havner i hver af de to grupper. Dette design gør projektet unikt – både herhjemme og internationalt – idet det, så vidt vi ved, er første gang, et randomiseret kontrolleret forsøg giver mulighed for direkte at sammenligne effekterne af konfliktråds-mægling med effekterne af konferencer. I projektet undersøges både effekter for gerningspersonernes recidiv i op til to år samt effekter for ofrenes trivsel, herunder sygemeldinger, frygt og oplevelse af retfærdighed. Projektet giver også mulighed for at undersøge mere langsigtede effekter.

For at kunne give det mest nuancerede og dybdtgående billede af disse effekter har projektet et mixed-methods design,

hvor registerdata kombineres med systematiske observationer af møderne og efterfølgende interviews med de forurettede og gerningspersonerne. Håbet er, at denne tilgang vil bidrage til en holistisk evaluering, der kan øge forståelsen af, hvilken rolle de tidligere nævnte teoretiske mekanismer – herunder *shaming*, *collective solidarity* og kognitive forandringer – spiller i henholdsvis konfliktråds-mæglings og konferencer, jf. følgende citat:

*Evaluating and understanding the effectiveness of restorative justice is...contingent upon gaining a fuller understanding of the complex sets of processes that revolve around the quality of the restorative encounter...rather than through a simple measure that reoffending provides (O'Mahony og Doak, 2017: 188).*

KIP-projektet har derfor potentiale til at supplere Kyvsgaards (2016) effektevaluering med robust ny viden om den relative kriminalpræventive effekt af forskellige former for genoprettende retfærdighed i en dansk kontekst samt deres bagvedliggende mekanismer. Med det sagt er projektet ikke uden udfordringer. Det bliver først og fremmest afgørende at få tilstrækkeligt mange til at deltage i forsøget (ambitionen er at inkludere 300 sager), ligesom det er vigtigt at undgå metode-sammenblanding ved at sørge for, at de mæglere, der er blevet trænet i den nye konferencemodel, ikke påvirker dem, der fortsat arbejder med den nuværende mæglingsmodel.

### Konklusion

Der er indtil videre kun udført én decideret effektevaluering af det danske konfliktråds kriminalpræventive effekter. Denne viser, at deltagelse ikke mindsker gerningspersonernes tilbagefald til kriminalitet. Da dette resultat står i modsætning til den internationale forskning om genoprettende retfærdighed, der generelt peger på positive effekter i forhold til recidiv, rejser det spørgsmålet om, hvorvidt genoprettende retfærdighed kan praktiseres på en bedre måde i Danmark. På den baggrund har det nye Konfliktråd Impact Project til formål at undersøge de relative effekter af forskellige former for genoprettende retfærdighed med det ultimativt mål at maksimere positive resultater for både gerningspersonerne, de forurettede og samfundet.

NOTE 5 Forsøget ser på følgende kriminalitetstyper: vold (ekskl. vold i nære relationer), trusler, røveri, indbrud, tyveri og hærværk. Vold i nære relationer, nabosager og trafikksager er ekskluderet, fordi de adskiller sig betydeligt fra de øvrige kriminalitetstyper i forhold til relationen mellem parterne og/eller måling af recidiv.

## LITTERATUR

- Bradshaw W., D. Roseborough and M.S. Umbreit (2006). "The Effect of Victim Offender Mediation on Juvenile Offender Recidivism: A Meta-Analysis." *Conflict Resolution Quarterly* 24: 87-98.
- Braithwaite, J. (2002). *Restorative Justice and Responsive Regulation*. Oxford, Oxford University Press.
- BRÅ (2005). *Medling vid brott i Sverige under 2000-talet*. 14.
- Claes, B. og J. Shapland. (2016). "Desistance from Crime and Restorative Justice." *Restorative Justice: An International Journal* 4: 302-322.
- Christie, N. (1976). "Konflikt som eiendom." *Sociologi i dag*.
- Gade, C.B.N. (2018). "Restorative Justice: History of the Term's International and Danish Use". I: Adrian, L. et al. *Nordic Mediation Research*. Cham, Springer.
- Giordano, P.C., S.A. Cernkovich og J.L. Rudolph (2002). "Gender, Crime, and Desistance: Toward a Theory of Cognitive Transformation." *American Journal of Sociology* 107: 990-1064.
- Hansen, F.K. (2012). *Evaluering af konfliktråd – den landsdækkende ordning*. København, Center for Alternativ Samfundsanalyse.
- Henriksen, C.S. (2003). *Evaluering af konfliktråd*. København, Center for Alternativ Samfundsanalyse.
- Iivari, J. (2000). *Mediation in Finland. Victim-Offender Mediation in Europe. Making Restorative Justice Work*. Leuven, Leuven University Press.
- Justitsministeriets udvalg om konfliktråd (2008). *Betænkning om konfliktråd nr. 1501*. København, Justitsministeriet.
- Jørgensen, T.T., B. Kyvsgaard, A.-J.B. Pedersen og M.L. Pedersen (2015). *Præventive effekter af straf og andre tiltag over for lovovertrædere*. En forskningsoversigt. København, Justitsministeriets Forskningskontor.
- Kyvsgaard, B. (2016). *Evaluering af konfliktråd*. København, Justitsministeriets Forskningskontor.
- Latimer, J., C. Dowden og D. Muise (2005). "The Effectiveness of Restorative Justice Practices: A Meta-Analysis." *The Prison Journal* 85: 127-44.
- Laub, J.H. og R.J. Sampson (2003). *Shared Beginnings, Divergent Lives. Delinquent Boys to Age 70*. Cambridge, Harvard University Press.
- Marshall, T.F. (1996). "The Evolution of Restorative Justice in Britain." *European Journal on Criminal Policy and Research* 4: 21-43.
- Maruna, S. (2007). *Making Good. How Ex-Convicts Reform and Rebuild their Lives*. Washington, American Psychological Association.
- Maxwell, G. og A. Morris (2002). "Restorative Justice and Reconviction." *Contemporary Justice Review* 5: 133-46.
- Nugent, W.R., M. Williams, og M.S. Umbreit (2003). "Participation in Victim-Offender Mediation and the Prevalence and Severity of Subsequent Delinquent Behavior: A Meta-Analysis." *Utah Law Review*: 137-66.
- O'Mahony, D. og J. Doak (2017). *Reimagining Restorative Justice*. Oxford, Hart Publishing.
- Paternoster, R. og S. Bushway (2009). "Desistance and the 'Feared Self': Toward an Identity of Criminal Desistance." *The Journal of Criminal Law & Criminology* 99: 1103-1156.
- Rambøll Management (2006). *Evaluering af organiseringen af konfliktråd i Danmark*. København, Det Kriminalpræventive Råd.
- Rigspolitiet. (2017). <https://konfliktraad.dk/>
- Rossner, M. (2013). *Just Emotions: Rituals of Restorative Justice*. Oxford, Oxford University Press.
- Shapland, J., A. Atkinson, H. Atkinson, J. Dignan, L. Edwards, J. Hibbert, M. Howes, J. Johnstone, G. Robinson og A. Sorsby (2008). "Does Restorative Justice Affect Reconviction? The Fourth Report from the Evaluation of Three Schemes." *Ministry of Justice Research Series*. UK Ministry of Justice.
- Shapland, J., G. Robinson og A. Sorsby (2011). *Restorative Justice in Practice*. London, Routledge.
- Sherman, L.W., H. Strang, E. Mayo-Wilson, D.J. Woods og B. Ariel (2015). "Are Restorative Justice Conferences Effective in Reducing Repeat Offending? Findings from a Campbell Systematic Review." *Journal of Quantitative Criminology* 31: 1-24.
- Stangeland, P. (1985). "Kan vi ordne opp selv? Straffret og lokalsamfunn." *Jussens Venner*: 266-290.
- Strang, H., L.W. Sherman, E. Mayo-Wilson, D.J. Woods og B. Ariel (2013). "Restorative Justice Conferencing (RJC) Using Face-to-Face Meetings of Offenders and Victims: Effects on Offender Recidivism and Victim Satisfaction. A Systematic Review." Oslo, The Campbell Collaboration.
- Storgaard, A. (2015). "Denmark". I: Dünkel F. et al (eds). *Restorative Justice and Mediation in Penal Matters: A Stock-taking of Legal issues, Implementation strategies and Outcomes in 36 European Countries*. Mönchengladbach, Forum Verlag Godesberg.
- Tyler, T.R. (1990). *Why people obey the law*. Princeton, Princeton University Press.

# Strafomfanget i Danmark

## – med særlig fokus på fængselsstraf

I indeværende årtusinde idømmes der stadig længere fængselsstraffe i Danmark, om end forskning finder ingen eller en negativ kriminalpræventiv effekt heraf. Henvisning til retsfølelsen synes imidlertid at legitimere brugen af stadig strengere straffe.



**LINDA KJÆR MINKE**

Lektor, Juridisk institut,  
Syddansk Universitet  
lkm@sam.sdo.dk

### Introduktion

I indeværende årtusinde har skiftende regeringer og Justitsministre argumenteret for og indført strengere straffe for blandt andet voldsforbrydelser og banderelateret kriminalitet. Regeringsgrundlaget i 2001 (V/K) med overskriften ”Hårdere kamp mod kriminalitet” omfattede således følgende ordlyd:

*”I dag straffer man forbrydelser mod penge hårdere end forbrydelser mod mennesker. Den skævhed skal der rettes op på, ved at straffene for vold og voldtægt bliver hårdere. Det skal ske ved at forhøje en række strafferammer, så Folketinget sender et klart signal til domstolene om, at det nuværende strafniveau er for slapt.” (Statsministeriet 2001).*

Strafskærpelserne blev indført med henvisning til proportionalitet i forhold til sanktionering af forskellige forbrydelser. Strafferammerne for eksempelvis vold, voldtægt og uagtsomt manddrab blev således forhøjet med omtrent en tredjedel med lovændringen i 2002.<sup>1</sup> Siden da har skiftende regeringer og Justitsministre gennemført yderligere strafsærpelser for eksempelvis voldtægt (2016) og alvorlig vold (2018).<sup>2</sup>

I tillæg hertil er straffene for banderelateret kriminalitet også skærpet. Bandepakke I (2009) gjorde det muligt at fordoble straffen, hvis lovovertrædelsen havde baggrund i et gensidigt

opgør mellem grupper af personer.<sup>3</sup> Bandepakke II (2014) skærpede straffen for ulovlig våbenbesiddelse og begrænsede muligheden for at opnå udgang og prøveløsladelse for fængslede bandemedlemmer.<sup>4</sup> Bandepakke III (2017) udvidede loven om forbud mod ophold i bestemte ejendomme (opholdsforbud), og skærpede straffen for overtrædelse med indtil to års fængsel og begrænsede yderligere muligheden for at opnå prøveløsladelse.<sup>5</sup> Loven havde da også som erklæret formål at holde bandemedlemmer i fængsel så længe som muligt for derved at ”skabe tryghed i befolkningen” (Justitsministeriet, 2017).

Der kan være flere formål forbundet med at straffe, hvor de samfundsnyttige (præventive teorier) tilsigter at undgå forbrydelser i fremtiden. De individualpræventive formål omfatter afskrækkelse, rehabilitering, uskadelliggørelse af individet. De almenpræventive formål omfatter afskrækkelse og moraldannelse af befolkningen. Den virkning, der tilstræbes med de præventive teorier, er derfor typisk mindre kriminalitet i samfundet. Et formål kan imidlertid også være gengældelse, hvor hensynet til retfærdigheden gør, at samfundet må straffe de personer, der overtræder lovgivningen (Viskum, 2018). Virkningen, der tilstræbes, er, at mindske de sociale spændinger, der opstår som følge af forbrydelser og dermed undgå selv-tægt (Greve, 2002).

NOTE 1 Lov nr. 380 af 6. juni 2002.

NOTE 2 Lov nr. 635 af 8. juni 2016; Lov nr. 358 af 29. april 2018.

NOTE 3 Lov nr. 501 af 12. juni 2009.

NOTE 4 Lov nr. 733 af 25. juni 2014.

NOTE 5 Lov nr. 672 af 8. juni 2017.

Spørgsmålene er imidlertid, hvordan fængselsstraf og strafskærper hænger sammen med straffens formål, og hvordan strafskærperne påvirker omfanget af fængselsstraf i Danmark? Hertil belyses faktorer, der kan påvirke omfanget af indsatte i danske fængsler såsom begrænsede muligheder for prøveløsladelse, anvendelse af fodlænke samt samfundstjeneste. Endelig diskuteres, hvordan henvisninger til retsfølelse bruges som argument for strafskærper.

### Data og metode

For at vurdere omfanget af fængselsstraf i Danmark tages der udgangspunkt i opgørelser om antal fængslede pr. 100.000 indbyggere anno 2017/2018. Denne fordeling sammenlignes med en række europæiske lande for derved at vurdere, om Danmark er mere eller mindre straffende indstillet, hvad angår fængselsstraffen. Desuden belyses omfanget af fængselsstraf ved at sammenligne andelen af langtidsindsatte (+ 5 år) i Danmark med øvrige lande i Europa anno 2015.

Oplysninger om antal fængslede pr. 100.000 indbyggere er indhentet fra Institute for Criminal Policy Research, World Prison Brief (WPB), der omfatter en database, der giver adgang til information om fængselssystemer over hele verden.<sup>6</sup> Landene, der sammenlignes med i nærværende artikel, er Danmark, Norge, Sverige, Finland, Island (de nordiske lande), Tyskland, Holland samt England & Wales. Landene er kendetegnet ved at befinde sig i geografisk nærhed af Danmark og/eller er lande, som Danmark ofte sammenlignes med.

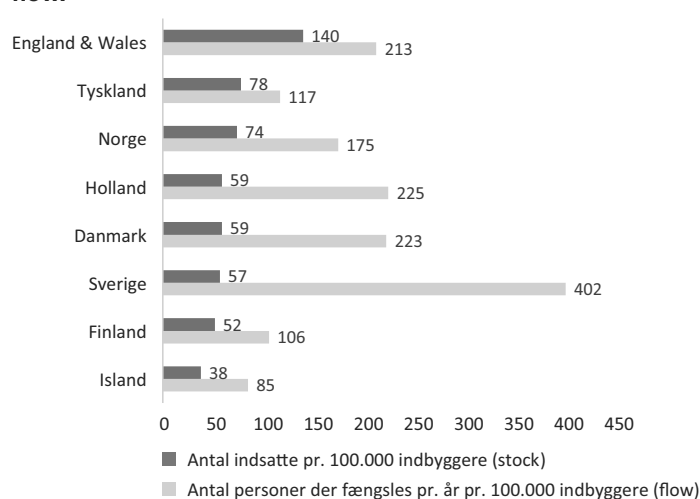
Oplysninger om straffens længde for de respektive lande i analysen er indhentet via EU-opgørelser på området (Aebi et al., 2016, 2013). For at vurdere omfanget af straf er der særligt fokus på andelen af indsatte med lange straffe i de respektive lande. I nærværende artikel er straffelængder fra fem år til og med livstid grupperet som "lang straf" (Aebi et al., 2016:92).<sup>7,8</sup>

### Antal fængslede pr. 100.000 indbyggere

I Danmark er det totale antal indsatte på en bestemt dato i 2017 oplyst til at være på 3.418 personer (WPB). Når dette antal divideres med antal indbyggere i Danmark, giver det 59 indsatte pr. 100.000 indbyggere. Varetægtsfængslede er inkluderet i de 3.418 personer, men omfatter ikke personer, der afsoner med fodlænke på bopælen. Det betyder derfor, at antal indsatte pr. 100.000 indbyggere ikke siger noget om, hvor mange personer der er idømt en fængselsstraf, men alene hvor mange mennesker der er placeret i fængsel på en bestemt dato.

Nedenstående figur 1 viser henholdsvis antal fængslede personer pr. 100.000 indbyggere samt antal personer, der indsatte i fængsel i løbet af et år (*flow*):

**Figur 1. Indsatte pr. 100.000 indbyggere angivet i "stock og flow."**



Kilde: Institute for Criminal Policy Research, World Prison Brief. URL (tilgået den 8. august 2018): [http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison\\_population\\_rate](http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate); Aebi et al., 2016:97 f.

Den overordnede vurdering er, at fængselspopulationen på en bestemt dato (*stock*) målt pr. 100.000 indbyggere i Danmark er på et forholdsvist lavt niveau (59) og befinder sig noget under gennemsnittet (70) for de respektive lande.

Den seneste EU-opgørelse viser samtidig, at mere end 12.000 mennesker strømmede igennem (*flow*) det danske fængsels-system (Aebi et al., 2016: 108). Bruges *flowet* som beregningsfaktor vil andelen af fængslede pr. 100.000 indbyggere være på 223 i Danmark. Til sammenligning ville en tilsvarende andel i runde tal være på 402 personer for Sverige, 255 personer for Holland, 213 for England & Wales, 175 personer for Norge, 117 personer for Tyskland, 106 for Finland og 85 personer for Island (Aebi et al., 2016:97).

Det høje tal for *flow* i de skandinaviske lande (Danmark, Sverige og Norge) er blandt andet resultatet af mange korte domme. Det betyder, at flere borgere pr. 100.000 indbyggere berøres af fængselsstraffen til sammenligning med eksempelvis Tyskland (Se også Dünkel, 2017; Lappi-Seppälä, 2011).

NOTE 6 Landoplysninger opdateres månedligt med data, der indhentes fra officielle kilder. Korrektheden af oplysningerne er dermed også baseret på de enkelte landes velvilje til dels at udlevere oplysninger om fængselsforhold og dels troværdigheden af disse.

NOTE 7 Den tidsmæssige afgrænsning på fem år og til og med livstid er valgt, eftersom § 22, stk. 2 i den danske lov om fuldbyrdelse af straf hjemler, at fuldbyrdelse af fængselsstraf på fem år eller mere som udgangspunkt skal afsones i lukket fremfor i åbent fængsel (Lov nr. 432 af 31. maj 2000 (hovedloven)).

NOTE 8 Andelen af langtidsindsatte er knyttet sammen med oplysninger fra WPB ved, at andelen af varetægtsfængslede er fratrukket den samlede fængselspopulation for de respektive otte lande. Eksempelvis er det samlede antal indsatte inkl. varetægtsfængslede i Danmark oplyst i WPB til at være på 3.418 personer, hvor andelen af varetægtsfængslede er på 36,6 pct. eller det samme som 1251 personer. Der er således tale om, at 2.167 personer afsoner fængselsstraf. Heraf er 27 pct. indsatte (n=585), der fuldbyrder straf på mere end fem år. Den samme beregning er foretaget for de respektive otte lande for derved at afgrænse andelen af langtidsindsatte.

Der er ikke fundet evidens for, at de samfund, hvor der idømmes strengere straffe, også har mindre kriminalitet. Det er endvidere veldokumenteret, at fængselspopulationens størrelse ikke har sammenhæng med kriminalitetsniveauet i samfundet (Farrell et al., 2014:444), men snarere udtrykker, hvor pønt indstillet et land er. I en omfattende komparativ analyse af forklaringen på størrelsen af fængselspopulationer i 30 lande, konkluderer den finske professor i strafferet og kriminologi Lappi-Seppälä, at en stabil og moderat kriminalpolitik er funderet i henholdsvis stærke velfærdsstater og demokratiske samfund, hvor den politiske kultur er samarbejdsorienteret og konsensusføgende. Lande, hvor disse kendetegn er mindre fremtrædende, er kendetegnet ved at være langt mere pønt indstillede og har dermed en større fængselspopulation, som det eksempelvis er tilfældet med England & Wales (Lappi-Seppälä, 2011; Dünkel, 2017).

Størrelsen af fængselspopulationen i et samfund er dermed strukturelt betinget og et udtryk for politiske beslutninger. Det samme er tilfældet i forhold til strafniveauet, hvor andelen af langtidsindsatte i fængselspopulationen per se kan afspejle samfundets anvendelse af længerevarende fængselsstraffe. Dette er omdrejningspunktet i det følgende.

#### Andelen af langtidsindsatte i fængselspopulationen

Af figur 2 fremgår, at England & Wales har den højeste andel af langtidsindsatte (40 pct.) i fængselspopulationen af afsonere. Herefter følger Island (33 pct.), Finland (32 pct.), Sverige og Danmark (hhv. 27 pct. hver), Holland (21 pct.), Norge (20 pct.). Tyskland adskiller sig fra samtlige af de øvrige lande ved at have en betydeligt mindre andel af langtidsindsatte (12 pct.):

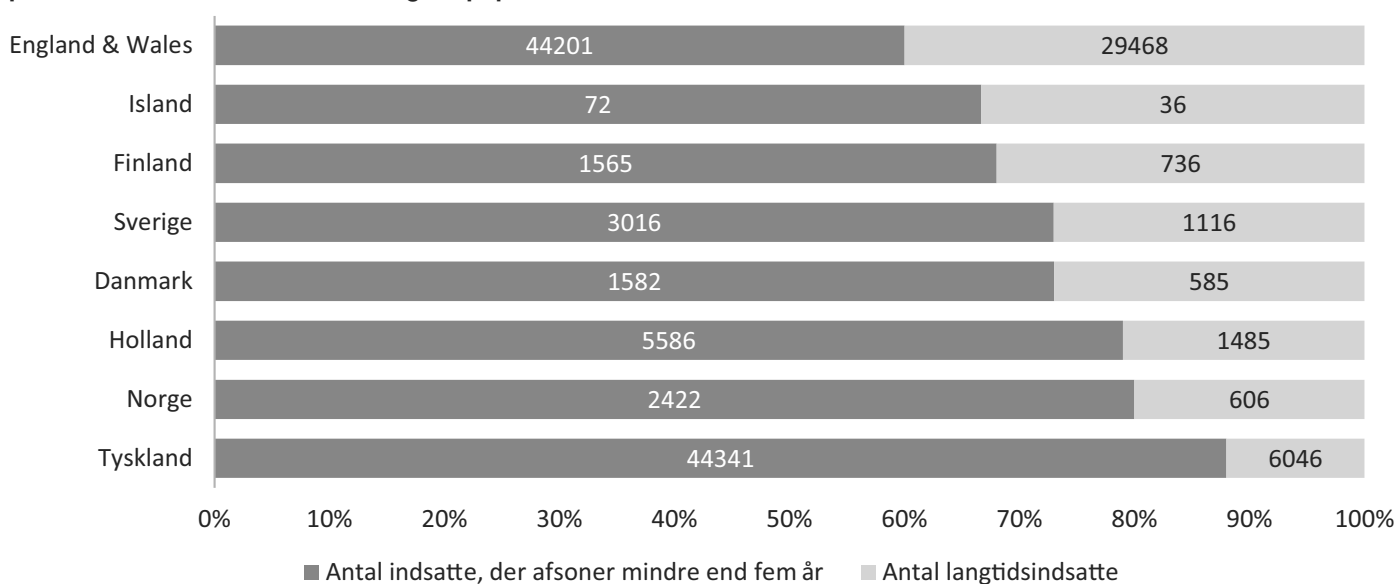
Hvad angår den begrænsede andel af langtidsindsatte i Tyskland (12 pct. versus Danmark 27 pct. samt England & Wales 40 pct.) fremhæver den tyske professor i Kriminologi Frieder Dünkel, at – bortset fra alvorlig personfarlig kriminalitet – udviser tyske domstole stor tilbageholdenhed med at idømme længerevarende fængselsstraffe (Dünkel, 2017:642). I tillæg hertil synes den offentlige holdning til straf i Tyskland at være i overensstemmelse med den moderate orientering i forhold til en begrænset brug af fængselsstraf, herunder også de langvarige (Boers et al., 2017).

Andelen af langtidsindsatte i Danmark har ændret sig i løbet af de seneste fem år, hvor der er sket en stigning fra 22,7 i 2011 til 27 pct. i 2016 (Aebi et al., 2013:108; Aebi et al., 2016:92). Den stigende andel kan skyldes strafskærpelser knyttet sammen med, at det i de senere år er blevet tiltagende mere vanskeligt for danske indsatte at opnå prøveløsladelse. I 2011 fik 27 pct. af indsatte afslag på prøveløsladelse på det ordinære tidspunkt for forventet prøveløsladelse (2/3 tid) sammenlignet med i 2016, hvor afslagsprocenten var på 31 (Direktoratet for Kriminalforsorgen, 2016:47). Det er ikke muligt at vurdere, om stigningen i afslag på prøveløsladelse er en tendens, der også kan findes i andre europæiske lande. En omfattende udredning om prøveløsladelse i EU-landene levner desværre ikke udviklingen i afslag på prøveløsladelse nogen opmærksomhed (CEP, the Confederation of European Probation, flere år).

#### Virker signalet om straf og de længere fængselsstraffe kriminalpræventivt?

Det er nærliggende at tro, at en potentiel voldsforbryder vil tænke sig om en ekstra gang, når straffen skærpes. En meta-

**Figur 2. Antal afsonere opdelt i indsatte, der afsoner domme henholdsvis kortere eller længere tid end fem år fordelt på procentandele af den samlede fængselspopulation af afsonere.**



Kilder: Aebi et al., 2016: 92; Institute for Criminal Policy Research, World Prison Brief. URL (tilgået den 8. august 2018): [http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=14](http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=14); [http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/pre-trial-detainees?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=14](http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/pre-trial-detainees?field_region_taxonomy_tid=14)

analyse af straffens almen præventive effekt (afskrækkelse) har imidlertid fundet, at det ikke er tilfældet (Von Hisch et al., 1999). Det samme resultat fremgår af en anden undersøgelse af straffens almen præventive effekt, hvor det endvidere konkluderes, at risikoen for opdagelse har en større almen præventiv effekt end strafskærper (Nagin & Pogarsky, 2001). En nyere national undersøgelse af den kriminalpræventive effekt af at sænke den kriminelle lavalder fra 15 til 14 år fandt heller ikke, at signalet om straf havde en kriminalitetsdæmpende effekt på de 14-årige (Damm, Larsen, Nielsen & Simonsen, 2017).

Alligevel proklamerede den daværende justitsminister Lene Espersen at, ”Strafskærper fra 2002 virker” (Justitsministeriet, 2004). Virkningen blev vurderet ud fra, at der siden lovændringen i 2002 var blevet idømt strengere straffe. Virkningen aftog ikke de efterfølgende år. En beregning fra 2010 viste, at der i perioden 2001–2009 var blevet idømt 231 års mere straf for vold (Justitsministeriet, 2010). Når virkningen af strafskærper imidlertid vurderes ud fra et formål om at holde mennesker bag lås og slå i længere tid, er det dermed uomtvisteligt, at strafskærper virker. Denne strategi betegnes som inkapacitering, hvormed forstås ”Fængselsstraffens uskadeliggørende virkning ved at holde en person afsondret fra samfundet.” (Kyvsgaard, u.å.).

Når en person holdes afsondret fra samfundet, er det evident, at vedkommende ikke kan begå forbrydelser i det omgivende samfund. Når det gælder personer, der er i høj risiko for at begå kriminalitet igen, kan fængslet dermed have en ”her og nu” kriminalpræventiv effekt (Tonry, 2004:5).

Strategien er imidlertid betænkelig både af samfundsøkonomiske og etiske/humane overvejelser, eftersom der er en stor risiko for såkaldte *falske positive*. Med det menes, at en person vurderes til at være i høj risiko for at begå kriminalitet, men vedkommende vil faktisk ikke begå kriminalitet igen (Kyvsgaard, 2000). Eksempelvis viser en nyere national undersøgelse om udvalgte samfundsøkonomiske omkostninger som følge af kriminalitet begået af medlemmer af kriminelle grupperinger (2018), at indsættelse af 769 bandemedlemmer i 2016 har sparet samfundet for 1200 og 1500 afgørelser for henholdsvis overtrædelse af straffeloven samt særlovene. Det understreges dog i undersøgelsen, at ”mere end halvdelen af den estimerede inkapaciteringseffekt for straffelovsovertrædelser [kan] tilskrives 50 ud af de 769 personer. Det vil næppe på forhånd være muligt at udpege disse 50 højfrekvente personer.” (Justitsministeriets Forskningskontor, 2018: 23). Det fremgår derfor tydeligt, at det ikke er muligt med stor sikkerhed at forudsige, hvem der er høj-risiko lovovertrædere – heller ikke blandt bandemedlemmer. I dette tilfælde bliver alle som en med bandetilknytning imidlertid inkapaciteret i lang tid med risiko for en høj andel af falske positive i populationen.

Undersøgelsen estimerer endvidere, at de 769 bandemedlemmer samlet set har kostet samfundet knapt 315 millioner, hvoraf de 186 mio. kr. omfattede kriminalforsorgens udgifter til indsættelse af bandemedlemmer (op. cit.: 20). Forskning på området viser således, at fremfor at bruge omfattende ressourcer på rets- og fængselsystemet, kan midlerne med større fordel anvendes forebyggende på kriminalitet i det sociale system såsom til sundhedsplejerskeordninger, gode daginstitutioner og folkeskoler (Lappi-Seppälä, 2011).

I tillæg til de samfundsøkonomiske omkostninger og etisk/humane overvejelser vedrørende brugen af fængselsstraffen er det forskningsmæssigt veldokumenteret, at fængselsstraf har en negativ individualpræventiv effekt, som kan forklares med socialisering til fængselskultur (prisonisering), inklusion i kriminalitetsorienterede fællesskaber samt opbygning af kriminel kapital (Bondeson, 1974; Minke, 2012; Damm & Gorinas, 2016).

Der er derfor al mulig grund til at anvende alternativer til fængselsstraf, når dette er muligt, såsom afsoning med fodlænke eller betinget dom med vilkår om samfundstjeneste. Forskning i afsoning med fodlænke viser en positiv kriminalpræventiv effekt på risikoen for tilbagefald til kriminalitet, når der sammenlignes med personer, der har afsonet i fængsel (Jørgensen, 2011). Samtidig viser forskning fra Rockwoolfondens forskningsenhed, at der er større sandsynlighed for, at unge dømte, der afsoner med fodlænke, i højere grad fastholdes i uddannelse, når der sammenlignes med unge, der har afsonet i fængsel (Larsen, 2015).<sup>9</sup>

Omkring den kriminalpræventive effekt af samfundstjeneste har flere nationale evidensbaserede undersøgelser endvidere dokumenteret, at der er mindre risiko for tilbagefald til ny kriminalitet for personer, der har været idømt samfundstjeneste sammenlignet med personer, der har været idømt en fængselsstraf (Klement, 2011; Klement & Pedersen, 2014; Klement, 2015)

#### **Alternativer til fængselsstraffen: Fodlænkeordningen og samfundstjeneste**

Medmindre der er tale om overtrædelse af våbenlovgivningen, er det muligt at afsone på egen bopæl med fodlænke, hvis den idømte straf er på maksimum seks måneder, og Direktoratet for Kriminalforsorgen giver tilladelse til at afsone med fodlænke, jf. Straffuldbrydelseslovens § 78 a og reglerne i §§ 78 b-f.<sup>10</sup> Ordningen omfatter, at den dømte kan afsone dele eller hele straffen i sit eget hjem. Praktisk foregår det sådan, at den dømte bærer en elektronisk sender omkring anklen. Denne sender er i kontakt med en overvågningscentral hos Kriminalforsorgen. Såfremt den dømte misbruger aftalen og for eksempel forlader hjemadressen på tidspunkter uden for en på

NOTE 9 Se uddybende i Østergaard Larsens artikel i nærværende temanummer.

NOTE 10 Lov nr. 628 af 12. juni 2013.

forhånd aftalt aktivitetsplan, registreres dette, og den pågældende overføres til afsoning i fængsel.

I perioden 2015-2017 blev der indgivet henholdsvis 2.652, 2.838 og 2.826 ansøgninger om tilladelse til afsoning med fodlænke. I den samme periode gav Direktoratet for Kriminalforsorgen tilladelse til henholdsvis 2.562, 2.271 og 2.107 afsoninger med fodlænke. Der er således tale om et fald på 18 pct. i antal tilladelser inden for de senere år, samtidig med at antallet af ansøgninger i den samme periode ikke er faldet. Direktoratet for Kriminalforsorgen oplyser, at der ikke er nogen entydig forklaring på faldet i antal tilladelser, men forklarer, at det kan skyldes, at den dømte ikke vurderes egnet eller problemer med at få fat i ansøgerne (Hyldal et al., 2018).

Betinget dom med vilkår om samfundstjeneste blev indført i straffeloven i 1992<sup>11</sup> efter flere års forsøgsordning. Kort beskrevet betyder samfundstjeneste, at den dømte skal udføre samfundsnyttigt ulønnet arbejde i sin fritid mellem 30 og 300 timer. Ordningen er dermed funderet i et princip om at "give tilbage til samfundet" som compensation for den skade lovovertrædelsen har forvoldt. På grund af de positive erfaringer med samfundstjeneste blev anvendelsesområdet gradvist udvidet. I 2014 fremsatte den daværende Justitsminister Mette Frederiksen (A) forslag om at udvide muligheden for samfundstjeneste som alternativ til fængselsstraf. Formålet var at undgå, at lovovertrædere bliver "udsat for de negative påvirkninger, som kan finde sted i et fængsel." (2014/1 LSF 50). Straffelovrådet angav i bemærkningerne til lovforslaget at:

*"Erfaringen viser, at der hverken af generalpræventive eller individualpræventive grunde er anledning til at være tilbageholdende med inden for rimelige grænser at udvide anvendelsesområdet for samfundstjeneste. Ingen undersøgelser peger således på, at brugen af samfundstjeneste som sanktion på for eksempel voldsområdet har ført til øget kriminalitet" (2014/1 LSF 50).*

Lovforslaget blev vedtaget<sup>12</sup>, men uagtet lovændringen og de generelt positive erfaringer med samfundstjeneste blev der i 2017 idømt færre domme til samfundstjeneste sammenlignet med året før.<sup>13</sup> Justitsminister Søren Pape Poulsen (C) besvarede et spørgsmål fra retsudvalget vedrørende den faldende anvendelse af samfundstjeneste med følgende ordlyd: "Regeringen ønsker, at de straffe, der udmåles, er i overensstemmelse med befolkningens retsfølelse (...) Det skal være muligt at kunne færdes trygt i Danmark, og samfundet skal markere en tydelig afstandtagen fra voldshandlinger ved, at gerningsmændene oplever mærkbare konsekvenser af deres handlinger i form af strenge straffe."<sup>14</sup>

I august 2018 kritiserede Justitsminister Søren Pape Poulsen således loven om udvidelse af samfundstjeneste for ikke at tilgodese borgernes og ofrenes retsfølelse. Socialdemokratiets ordfører Trine Bramsen udtalte i den forbindelse, at loven ikke havde været god nok, hvorfor de støttede VK-regeringens forslag om en lovændring, så brugen af samfundstjeneste begrænses (Rytgaard & Hjöllund, 2018). Af regeringens finanslov for 2019 fremgår det således, at Direktoratet for Kriminalforsorgen er bevilliget ekstra midler til fuldbyrdelse af fængselsstraf på grund af en begrænsning af brugen af samfundstjeneste i voldssager (Finansministeriet, 2018:58).

I den politiske argumentation blev befolkningens retsfølelse brugt som argument i forhold til at begrænse anvendelsen af samfundstjeneste og samtidig som behov for de strengere straffe. Det er dog tankevækkende, at spørges befolkningen i Danmark og en række nordiske lande om, hvordan de vil dømme i en række sager, fremgår det, at de idømmer mildere straffe end domstolene (Balvig, 2006; Balvig, 2010; Balvig et al., 2010). Det tyder derfor umiddelbart på, at retsfølelsen allerede bliver tilgodeset. I sine bemærkninger til lov og udvidelse af samfundstjeneste fandt Straffelovrådet ligeledes, at hensynet til retsfølelsen blev tilgodeset, eftersom der i såvel byretterne og landsretterne indgår civile borgere (domsmænd) i sanktionsudmålingen (2014/1 LSF 50).

Det tyder desuden på, at befolkningen finder det essentielt, at straf skal påføres for "at gøre det skete godt igen", at mindske eller mildne de skader, der er sket, samt at bidrage til, at det ikke vil ske igen" (Balvig, 2006: 387). At bidrage til "at det ikke sker igen" må omfatte, at den dømte ikke begår kriminalitet – heller ikke efter endt fængselsstraf. Omkring tilbagefald til kriminalitet viser nyere national undersøgelse af effekten af de længere fængselsstraffe, der blev indført i 2002, at de ikke har haft nogen positiv eller negativ effekt på de dømtes risiko for tilbagefald (recidiv) til kriminalitet op til to år efter løsladelse (Jørgensen, 2016: 32).

Hvis befolkningens retsfølelse skal tages ad notam i den retspolitiske debat, må udgangspunktet således også være, om befolkningen ønsker at anvende strafformer, der begrænser risikoen for recidiv for dømte, fremfor at retspolitikken udmøntes som et "demokratisk/emotionelt beskyttelsesprojekt" (Balvig, 2003).

### Afrunding

I indeværende årtusinde er der vedtaget en række strafskærpelser, og retspraksis viser, at der idømmes stadigt længere fængselsstraffe. Forskning viser imidlertid, at længere fængselsstraffe hverken har positiv eller negativ indflydelse på risikoen for tilbagefald til kriminalitet. Forskning viser også, at straf

NOTE 11 Lov nr. 6 af 3. januar 1992.

NOTE 12 Lov nr. 152 af 18. februar 2015.

NOTE 13 Se Danmarks Statistik 2018, oversigt i statistikbanken.dk

NOTE 14 Retsudvalget 2016-17, endeligt svar på spørgsmål 807.

sjældent virker almenpræventivt på befolkningens adfærd, idet mennesker som oftest ikke tænker i strafferammer forud for deres handlinger. Endelig viser forskning, at der ikke er sammenhæng mellem strenge straffe og kriminalitetsniveauet i samfundet.

De senere års strafskærpelser begrundes imidlertid ikke med henvisning til mindre kriminalitet i samfundet. Argumenterne er funderet i proportionalitetsovervejelser, tryghed for befolkningen og retsfølelse. Retspolitik bliver således til et projekt, hvor følelser afgør, hvor strengt og hvordan der straffes uden hensyn til straffens kriminalpræventive effekt.

Forskning viser, at alternativer til fængselsstraffen såsom afsoning med fodlænke og betinget dom med vilkår om samfunds-

tjeneste har en positiv kriminalpræventiv effekt. I indeværende årtusinde er anvendelsesområdet for de alternative strafformer således også gradvist blevet udvidet. I nyere tid argumenteres der imidlertid med henvisning til retsfølelsen for at begrænse brugen af disse alternativer. Konsekvensen af den førte retspolitik bliver, at stadig flere placeres i fængsel. Samfundsøkonomisk er det særdeles omkostningsfuldt at anvende fængselsstraf, og forskning viser, at fængselsstraffen har en negativ individualpræventiv effekt. Der er derfor al mulig grund til at anvende fængselsstraf med stor varsomhed og i stedet anvende strafformer, som har en dokumenteret positiv kriminalpræventiv effekt: det vil sige en ført retspolitik, der er baseret på retsfornuft og ikke alene retsfølelse.

## LITTERATUR OG REFERENCER

- Aebi, M.F., Tiago, M.M., Burkhardt, C. (2016). *SPACE I – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Survey2015*. Strasbourg: Council of Europe.
- Aebi, M.F. & Delgrande, N. (2013). *SPACE I – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Survey2011*. Strasbourg: Council of Europe.
- Balvig, F. (2010). *Danskernes retsfølelse og retsfornuft – et forsøg*. Det Juridiske Fakultet Københavns Universitet.
- Balvig, F., Gunnlaugsson, H., Jerre, K., Olausen, L.P., Tham, H. (2010). Den nordiske retsbevidsthedsundersøgelse. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, Vol 97 (3), 232-250.
- Balvig, F. (2006). *Danskernes syn på straf*. Advokatsamfundet. København.
- Balvig, F. (2003). Straf og tryghed. *Lov og Ret*, Nr. 8, 3-8.
- Boers, K., Wälburg, C.; Kanz, K. (2017). Crime, crime control and criminology in Germany. *European Journal of Criminology*, Vol. 14 (6), 654–678.
- Bondeson, U. (1974). *Fången i fångsamhället*. Norstedt, Stockholm.
- CEP, the Confederation of European Probation (flere år). *Probation in Europe updates*. Hentet den 1. august 2018 fra <https://www.cep-probation.org/knowledgebase/probation-in-europe-update/>
- Damm, A.P., Larsen, B.Ø., Nielsen, H.S., Simonsen, M. (2017). Lowering the minimum age of criminal responsibility: Consequences for juvenile crime and education. *Economics Working Papers. 2017-10*, Institut for Økonomi, Aarhus Universitet, Aarhus.
- Damm, A.P. & Gorinas, C. (2016). Prison as a Criminal School: Peer Effects and Criminal Learning behind Bars. *Study Paper No. 105*. Rockwoolfondens forskningsenhed. København.
- Danmarks Statistik (2018). Statistikbanken. Hentet den 9. august 2018 fra <http://statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1366>
- Kriminalforsorgens årsrapport 2017*. Direktoratet for Kriminalforsorgen. København.
- Kriminalforsorgens årsrapport 2016*. Direktoratet for Kriminalforsorgen. København.
- Direktoratet for Kriminalforsorgen (2016). *Statistik 2016*. Direktoratet for Kriminalforsorgen. København.
- Direktoratet for Kriminalforsorgen (2016). *Kort og godt*. Direktoratet for Kriminalforsorgen. København.
- Statistik 2015*. Direktoratet for Kriminalforsorgen. København.
- Dünkel, F. (2017). European penology: The rise and fall of prison population rates in Europe in times of migrant crises and terrorism. *European Journal of Criminology 2017*, Vol. 14(6), 629–653.
- Farrell, G., Tilley, N., Tseloni, A. (2014). Why the Crime Drop? *Crime and Justice*, Vol. 43 (1), 421-490.
- Finansministeriet (2018). *Forslag til finanslov for finansåret 2019. Tekst og bemærkninger*. Finansministeriet. København.
- Greve, V. (2002). *Straffene*. Jurist- og Økonomforbundets forlag. København.
- Hylidal, C.; Tarpgaard, J.; Ingvorsen E.S. (2018). På trods af gode resultater: Færre afsoner med fodlænke. *DR-nyheder*, den 9. februar



2018. Hentet 1. august 2018 fra <https://www.dr.dk/nyheder/indland/paa-trods-af-gode-resultater-faerre-afsoner-med-fodlaenke>
- Institute for Criminal Policy Research (2018). *World Prison Brief*. Hentet den 1. august 2018 fra henholdsvis [http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=14](http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=14); [http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison\\_population\\_rate?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=14](http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=14); [http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/pre-trial-detainees?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=14](http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/pre-trial-detainees?field_region_taxonomy_tid=14)
- Justitsministeriet (2017). *Aftale om Bandepakke III – Bander bag tremmer*. Justitsministeriet. København.
- Justitsministeriet (2010). Vold udløser strengere straffe. *Pressemeddelelse den 19. november 2010*. Justitsministeriet. København.
- Justitsministeriet (2004). Straf virker. *Pressemeddelelse den 24. februar 2004*. Justitsministeriet. København.
- Justitsministeriets Forskningskontor (2018). *Udvalgte samfundsøkonomiske omkostninger som følge af kriminalitet begået af medlemmer af kriminelle grupperinger*. København.
- Jørgensen, T.T. (2016). *Strengere straf – mindre ny kriminalitet? En undersøgelse af effekten af straffeskærpelser*. Justitsministeriets Forskningskontor. København.
- Jørgensen, T.T.; Kyvsgaard, B.; Boesen Pedersen A.J.; Pedersen, M.L. (2015). *Præventive effekter af straf og andre tiltag over for lovovertrædere – en forskningsoversigt*. Justitsministeriets Forskningskontor. København.
- Jørgensen, T.T. (2011). *Afsoning i hjemmet. En effektvurdering af fodlænkeordningen*. Justitsministeriets Forskningskontor. København.
- Klement, C. (2015). Comparing the effects of community service and imprisonment on reconviction: results from a quasi-experimental Danish study. *Journal of Experimental Criminology, Vøl 11*, 237-261.
- Klement, C. & Boesen Pedersen A.J. (2014). *Samfundstjeneste – en udvidet effektvurdering*. Justitsministeriets Forskningskontor. København.
- Klement, C. (2011). *Samfundstjeneste – en effektvurdering*. Justitsministeriets Forskningskontor. København.
- Kyvsgaard, B. (2000). *Hvad virker og hvad virker ikke med hensyn til at mindske ungdomskriminalitet? Udenlandske erfaringer. Notat om udenlandske erfaringer*. Justitsministeriets Forskningskontor. København.
- Kyvsgaard, B. (u.å.). *Inkapacitering i Den Store Danske*, Gyldendal. Hentet 31. juli 2018 fra <http://denstoredanske.dk/index.php?sideId=97986>
- Lappi-Seppälä, T. (2011). Explaining imprisonment in Europe. *European Journal of Criminology, Vøl 8 (4)*, 303-328.
- Larsen, B.Ø. (2015). Educational outcomes after serving with electronic monitoring: Results from a Natural Experiment. *Study Paper No. 94*. Rockwoolfondens forskningsenhed. København.
- Minke, L.K. (2012). *Fængslets indre liv*. Jurist- og Økonomforbundets forlag. København.
- Nagin, D.S. & Pogarsky, G. (2001). Integrating Celerity, Impulsivity, and Extralegal Sanction Threats into a Model of General Deterrence: Theory and Evidence. *Criminology, Vøl. 39(4)*, 865-892.
- Statsministeriet (2001). *Regeringsgrundlag 2001*. Statsministeriet. København.
- Tonry, M. (ed.) (2004). *The future of imprisonment*. Oxford University Press. UK.
- Viskum, Bjarke (2018). *Politisk filosofi og argumentationsteori for jurister*. Hans Reitzels Forlag. København.
- Von Hirsch, A.; Bottoms, A.E.; Burney, E.; Wikström, P.O. (1999). *Criminal Deterrence and Sentence Severity: An Analysis of Recent Research*. University of Cambridge Press. UK.

#### LOVE, BEMÆRKNINGER TIL LOVFORSLAG, SPØRGSMÅL OG SVAR FRA RETSUDVALGET:

- Lov nr. 358 af 29. april 2018 (Strafskærpelse for alvorlig vold)
- Lov nr. 672 af 8. juni 2017 (Bandepakke III).
- Lov nr. 635 af 8. juni 2016 (Strafskærpelse for voldtægt)
- Lov nr. 152 af 18. februar 2015 (Lov om udvidelse af samfundstjeneste)
- Lov nr. 733 af 25. juni 2014 (Bandepakke II).
- Lov nr. 628 af 12. juni 2013 (Udvidet mulighed for prøveløsladelse og fodlænkeafsoning mv.).
- Lov nr. 501 af 12. juni 2009 (Bandepakke I).
- Lov nr. 380 af 6. juni 2002 (Strafskærpelser for vold, voldtægt mv.)
- Lov nr. 432 af 31. maj 2000 (Straffuldbyrdesloven, hovedloven)
- Lov nr. 6 af 3. januar 1992 (Samfundstjeneste 2014/1 LSF 50. Forslag til Lov om ændring af straffeloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Samfundstjeneste m.v.)
- Retsudvalget 2016-17, endeligt svar på spørgsmål 807.

# Fem byggesten til en bedre hashpolitik

Der er betydelig politisk interesse for at ændre på den danske hashpolitik i retning af legalisering. Motivationen er typisk ønsker om reduceret bandekriminalitet og mindre kriminalisering af almindelige hashbrugere. Men inden politikken ændres, er der grund til at være præcis omkring, hvilke problemer der egentlig er forbundet med et evt. øget forbrug af hash, om legalisering nødvendigvis indebærer kommercialisering, om man kan forestille sig mere optimale forbudsstrategier end den nuværende, og endelig hvordan en evt. politikændring kan følges og om nødvendigt korrigeres mere koordineret og rationelt. Artiklens argumentation er især baseret på erfaringer med ændret hashpolitik fra USA.



**ANDERS HEIDE<sup>1</sup>**  
Forskningschef, TrygFonden  
ah@trygfonden.dk

Hash indgår på forskellig vis i en del af den samlede kriminalitet i samfundet. Det er en almindelig opfattelse, at hashmarkedet med tilhørende konflikter danner et væsentligt grundlag for bandekriminaliteten. Politiet foretog henved 15.000 hash beslaglæggelser i 2016. Næsten 7.000 personer blev sigtet for at køre påvirket af stoffer, og ca. hver fjerde fængselsplads er optaget af en narkodømt. Hash udgør en betydelig – men ikke kendt – andel af disse tal. Hertil kommer en del berigelseskriminalitet, som skal finansiere hashforbrug. Endelig bruger hovedparten af fanger hash, før de kommer i fængsel (Sundhedsstyrelsen, 2017). Hash er dermed en faktor, der modarbejder rehabilitering. Omvendt kan man forestille sig, at et større hashforbrug i nogle tilfælde vil substituere alkohol, som typisk er mere risikabelt f.s.v.a. vold og trafikulykker.

Forskningen peger på, at legalisering af hashproduktion og distribution under vise omstændigheder kan reducere kriminaliteten i samfundet. Morris, TenEyck, Barnes, & Kovandzic (2014) har sammenlignet amerikanske delstater over i alt 16 år, hvor man udnytter det naturlige eksperiment, at nogle delstater gennemfører en delvis legalisering af hash, typisk i form af nemt tilgængelig såkaldt medicinsk hash. Konklusionen på dette studie er, at kriminaliteten, udover selvsagt arrestationer i direkte relation til hashbesiddelse, produktion og distribution, ikke ændrer sig, med mulig undtagelse af vold ("assault") og mord, hvor omfanget falder ca. 2,5 pct. per år efter, at medi-

insk hashlovgivning er trådt i kraft<sup>2</sup>. Et senere betydeligt mere detaljeret studie på amtsniveau af Gavrilova, Kamada, & Zoutman (2017) genfinder disse resultater, men når også frem til at de alene er drevet af ændringer i de delstater, som er naboer til Mexico med dette lands exceptionelt voldelige narkobander, der som følge af den delvise legalisering bliver delvist erstattet af mere fredelige amerikanske producenter. Effekterne i grænseområderne er betydelige i form af reduktioner i volds-kriminalitet på 15-25 pct. I de øvrige stater – eller områder mere end 350 km fra grænsen – er der *ikke* signifikante effekter af legalisering på kriminalitet.

Det er svært at overføre disse resultater til Danmark. Men de antyder noget overraskende, at selv en forholdsvis vidtgående legalisering kan have ingen eller kun moderate effekter på kriminalitet i samfundet ud over den kriminalitet, der helt direkte vedrører hash.

Men ud over effekten på kriminaliteten så er der yderligere fem spørgsmål, hvis besvarelse er vigtige komponenter i et beslutningsgrundlag om en evt. legalisering af hash.

Før det første hvad er egentlig skadevirkningerne ved hash? Det er et helt centralt spørgsmål, om vi har solid og løbende viden om skadevirkninger, så en evt. legaliseringspolitik kan drøftes og justeres på et vidensbaseret grundlag.

NOTE 1 Analyser og synspunkter er forfatterens egne, ikke TrygFondens

NOTE 2 Effekten for vold er meget usikker, mens effekten på mord er mere robust.

For det andet er legalisering ikke en veldefineret politik, men dækker over et betydeligt rum af politik-muligheder.

For det tredje er der grund til at se kritisk på forestillinger om, at der kan tjenes mange legale penge på legalisering af hash.

For det fjerde bør man overveje om den nuværende forbudslinje kan forbedres. Der findes ideer til en ændret håndhævelse, som i højere grad end den nuværende forbudslinje reducerer de mere problematiske sider af hashkriminaliteten og samtidig begrænser det mest skadelige forbrug.

Og endelig for det femte er effekterne af hashpolitik svære at forudsige. Og de vil utvivlsomt udvikle sig dynamisk over tid af udefrakommende årsager, bl.a. fordi der er store potentialer til billigere og bedre hashprodukter. Det taler for, at politikken og den operationelle udførelse løbende besluttes og justeres med langt bedre koordination, end tilfældet er i dag.

Artiklen er ud over de anførte kilder baseret på en samtale med prof. Mark Kleiman, New York University, 12. juni 2018. Prof. Kleiman har i en årrække været involveret i forskning og rådgivning som konsulent i den amerikanske debat om legalisering af hash. Synspunkterne i denne artikel er dog alene forfatterens.

### 1. Skadevirkningerne ved hash er delvist misforståede og bør afdækkes langt bedre i Danmark

Forbruget af hash er ekstremt skævt fordelt. De bedste tal findes fra USA, men det er tvivlsomt om det overordnede mønster er anderledes i Danmark. Omkring 80 pct. af brugerne bruger kun ganske lidt hash. Disse "fest-rygere" ryger tilsammen måske 5 pct. af det samlede forbrug. Over 80 pct. af forbruget er koncentreret hos en gruppe, som ryger hash dagligt eller næsten dagligt og således er skæve en betragtelig del af deres vågne timer (Caulkins, 2018). Det er udviklingen af tolerance i denne lille, men markedsmæssigt dominerende gruppe, der er baggrunden for, at koncentrationen af aktivstof-fet THC i de sidste par årtier er 4-doblet i hash. I USA er det 3 pct. af befolkningen, der selvrapporterer, at de bruger hash mere end 20 gange månedligt. Mens andelen af befolkningen, der har prøvet hash, ikke ændrer sig meget, så er gruppen af +20 gange/måned-brugere vokset ca. 80 pct. i perioden 2003-2013.

Disse storforbrugere rapporterer ikke overraskende om problemer med at fastholde uddannelse og arbejde, om problemer i familien, herunder forsømmelse af børn osv. De rapporterer desuden om udvikling af tolerance, mentale problemer forårsaget af hash og svigtende evne til at styre forbruget (Caulkins, 2018). Disse selvrapporterede oplysninger bakkes op af et review (Volkow et al., 2016), der påviser akut påvirkning af læring, hukommelse og opmærksomhed, som hos storforbrugere tilmed varer ved i ugerne efter brug. Først efter en måneds afholdenhed er der ikke målbare følger. Sammenlignet med alkohol er det kun inden for ulykker, andre fysiske ricisi og akut forgiftning, at storforbrug af hash giver færre problemer end

storforbrug af alkohol. Så selv om man ikke kan ryge sig ihjel, så kan man ryge sit liv væk. Hash bør forstås som et præstationsnedsættende stof særligt hos mennesker, som i forvejen har sociale eller psykiske problemer.

*Antallet af storforbrugere bør derfor være det helt centralt omdrejningspunkt for vurderingen af en evt. liberalisering.* Man kan diskutere, hvordan man definerer en storforbruger. Ved at sætte grænsen ved 10 gange per måned får man utvivlsomt fat i både en del problebrugere, men nok også en del, der har et heftigt, men forholdsvis uproblematisk rekreativt forbrug. Ved brug mere end 20 eller flere dage per måned er der næppe tvivl om, at forbruget har et omfang, der hos næsten alle er svært at forene med et deltagende og produktivt liv. Derimod er antallet af personer, der har prøvet hash mindst en gang eller mindst en gang i sidste måned, langt mindre relevante mål.

Vi har desværre få tilsvarende data i Danmark på storforbrugere. Der spørges ikke til hashbrug i de nationale sundhedsprofiler. Der er spurgt i en række undersøgelser af unge, men ikke på en måde, der gør det muligt at identificere storforbrugerne, som i øvrigt hyppigt vil være voksne. Den eneste løbende befolkningsundersøgelse, der indeholder det relevante spørgsmål, er SUSY-undersøgelserne (Christensen, 2017), hvor man spørger til antal brugsdage af hash. Men i de offentligt tilgængelige afrapporteringer er det kun brug inden for den sidste måned, der rapporteres, og dermed sammenblander man netop uproblematisk med problematisk brug. Sundhedsstyrelsen har fået lavet en særkørsel på 2017-SUSY, der viser, at blandt 16-24-årige rapporterer 2,3 pct., at de bruger hash mere end 10 gange om måneden. Dette tal er meget usikkert, da det er baseret på godt 30 respondenter (Sundhedsstyrelsen, 2017).

Der findes en enkelt nyere befolkningsundersøgelse fra Center for Rusmiddelforskning (Bloomfield, Elmeland, & Villumsen, 2013). Data er indsamlet i 2011. Undersøgelsen er bemærkelsesværdig, ved at der direkte spørges til, om man bruger hash "stort set hver dag" eller "flere gange om ugen". Her oplyser 0,9 pct. af befolkningen, at de bruger hash "stort set hver dag" og 0,6 pct. "flere gange om ugen". Tallene er igen meget usikre, da de er baseret på henholdsvis 41 og 31 respondenter. Denne undersøgelse dækker i modsætning til 2017-særkørslen fra SUSY en langt bredere aldersgruppe på 15-79 år. Undersøgelsens data matcher SUSY-data ganske godt, idet der blandt 15-29-årige er 3,1 pct., der rapporterer, at de bruger hash "stort set hver dag" eller "flere gange om ugen".

De to analyser antyder med betydelig usikkerhed, er at ca. 40.000 eller knap 1 pct. af den voksne befolkning er storforbrugere, defineret som "stort set hver dag" forbrug. I USA er tallet som nævnt omtrent tre gange så stort. Vi har med andre ord at gøre med et forholdsvis stort socialt og folkesundhedsmæssigt problem.

I et andet forsøg på at nå frem til omfanget af problematiske brugere anvender Sundhedsstyrelsen data fra behandlingssteder (Sundhedsstyrelsen, 2017). Dermed er der selvsagt et stort

mørketal i form af personer, som ikke har opsøgt behandling. Sundhedsstyrelsen når på denne måde frem til, at der er ca. 11.000 personer med hashmisbrug. Det er svært at se andet, end at dette tal er et markant underkantsskøn. Sundhedsstyrelsen påviser på baggrund af registeroplysninger, at denne målgruppe mildt sagt udviser tegn på social mistrivsel. Kun 25 pct. er i arbejde eller modtager SU. 68 pct. af mændene og 60 pct. af kvinderne er enlige, på trods af at gennemsnitsalderen er henholdsvis 29 og 28 år.

Da det er centrale politiske mål, at unge mennesker bør være i uddannelse eller arbejde, er der i høj grad brug for bedre data på dette område. Det kan f.eks. ske ved at få hashspørgsmål med i Sundhedsprofiler og udvide alle øvrige undersøgelser, hvor der spørges til hash med et spørgsmål, der går på antallet af brugsdage og måske også omfanget af forbruget. I Danmark vil der være glimrende muligheder for at korrigere disse undersøgelser med data fra behandlingssystemet, som i et vist omfang kan rette op på de velkendte skævheder i retning af underrepræsentation af særligt belastede grupper i surveys. Samtidigt vil der via registerstudier være enestående muligheder for at belyse sammenhænge over til arbejdsmarked, uddannelse og familieforhold.

Der har været en række analyser i USA omhandlende i hvilket omfang legaliseringen har påvirket forbruget. Som nævnt er omfanget af storforbrugere i USA vokset markant, men ser man nærmere på effekterne i de delstater, som i forskellig grad har legaliseret og kommercialiseret medicinsk hash, så er effekterne ganske komplicerede (Pacula, Powell, Heaton & Seigny, 2013). Såfremt et medicinsk hashprogram er stramt reguleret, herunder med etablering af et patientregister, og at f.eks. hjemmedyrkning ikke tillades så er der faktisk en tendens til *mindre* forbrug af hash og interessant også færre problemer med alkohol inkl. spritkørsel. Omvendt er reglerne mere slappe, så i praksis kan alle få adgang til medicinsk hash og man tillader desuden hjemmedyrkning, så forbruget er, herunder storforbruget, signifikant højere. Det er bemærkelsesværdigt, at i de samme steder er der klare indikationer på, at alkoholproblemer, særligt blandt unge, *også* bliver værre.

## 2. Hvordan legalisering? Kommercialisering kan få uventede omkostninger

Danmark har indtil videre betydelige valgmuligheder for at indrette en evt. legalisering, så skadevirkninger kan minimeres. Amerikanske delstater er i sammenligning presset af deres geografiske naboer og deres interne politiske processer, der allerede er præget af de kommercielle interesser, der er skabt af legaliseringen. Det bør være et afgørende delmål i forbindelse med en evt. legalisering at undgå at skabe aktører, som har økonomiske interesse i at fremme storforbrug. Erfaringerne fra alkohol- og tobaksområdet er i denne sammenhæng skrækkende eksempler på, hvorledes kommercielle interesser gang på gang overvinder sociale og helbredsmæssige hensyn. Det samme gælder medicinalindustriens markedsføring af opioider, der i USA har skabt en folkesundhedsmæssig katastrofe med den effekt, at gennemsnitslevealderen to år i træk er faldet

(Kochanek, Murphy, Xu & Arias, 2017). Det danske sundhedsvæsens håndtering af opioider er bedre, men mildt sagt ikke uden problemer. 150.000 mennesker uden cancerdiagnoser har fået opioider i mere end seks måneder, på trods af at det faglige grundlag for langvarig smertebehandling er meget svagt. Ca. 46.000 af denne gruppe har fået opioider i mere end fem år. Igen er det karakteristisk, at storforbrugergruppen (+6 måneders forbrug) står for 83 pct. af det samlede forbrug, og dermed er den uden sammenligning mest kommercielt interessant (Sundhedsstyrelsen, Kortlægning af opioidforbruget i Danmark, 2016).

Disse erfaringer taler for en form for offentligt ejet og/eller meget tæt reguleret monopol, som kontrollerer produktion og grossistdistribution af hash (Kilmer, 2017). Den konkrete distribution kan godt foregå via f.eks. apoteker. Et sådant monopol skal have en ledelse, hvori indgår interesser, der repræsenterer folkesundhedsmæssige, psykiatriske og kriminalitetsforebyggende interesser.

En model med et monopol vil også forenkle indkrævningen af de skatter, som vil være afgørende for at holde salgspriserne oppe.

Det er også væsentligt at opbygge en nøje indholdsregulering af hash, også for at undgå skatteomgåelse. I dag er det usikkert for forbrugerne at bruge hash. Indholdet af aktive stoffer og andet varierer betydeligt og er ikke deklareret. Der er producenter i bl.a. Holland og Israel, der arbejder på at udvikle produkter, der produceres med de stramme kvalitetskrav, som er kendte for almindelige dagligvarer. At udvikle et stramt regulatorisk regime vil bidrage til at holde prisen oppe.

Endelig vil et monopol gøre det betydeligt lettere at indføre en beskyttelse af storforbrugerne i form af et "nudge for moderation". Det er en som nævnt særlig udfordring for storforbrugere, at mange af dem mister kontrollen med deres forbrug. Dette nudge er prof. Kleimans ide. På den ene side respekterer det den enkeltes valgfrihed og gør det samtidigt muligt at opbygge en form for kontrol med eget forbrug. Konkret består ideen i, at hver bruger hver måned i forvejen frit fastlægger, hvor stort et forbrug man har tænkt sig. Dette kvantum kan så frit indkøbes. Men yderligere indkøb er ikke mulige, før den følgende måned. Dette vil give de mange storforbrugere, som ofte uden held prøver at skære ned, en mere realistisk mulighed herfor. Samtidigt giver modellen centralt indblik i forbruget og mulighed for at træde til ved ekskalerende forbrug.

Der er adskillige andre ideer i debatten omkring regulering af produktion og distribution, f.eks. at tillade produktionsforeninger, som kun leverer hash til egne medlemmer og ikke må sælge kommercielt. Erfaringerne fra bl.a. Spanien og amerikanske delstater er dog, at i praksis er selv disse formelt non-profit-organisationer svære at regulere, og i mange tilfælde gennemgår de en kommercialisering.

### 3. Det er en misforståelse, at der er mange legale penge i hash

I dag er gadeprisen på en joint i meget runde tal 50 kr. Men forestiller man sig en fuld liberalisering og tilhørende kommercialisering og produktudvikling af produktions- og distributionssiden, så er det helt realistisk, at en joint kan komme ned i detailpris svarende til et te-brev eller en cigaret. Før punktafgifter ligger priserne her under 1 kr. per stk. En sådan 50 ganges reduktion i omkostninger vil ske, hvis hash bliver forædlet med henblik på produktion på almindelige marker, høstet med mejetærskere, hele planten bliver udnyttet og produktion, pakning og distribution sker lige så automatiseret som cigaretter eller te-breve. Man er ikke nået hertil i noget land, men i USA er prisen især i produktionsleddet allerede raslet ned.

Hvis vi forestiller os – som et overkantsskøn – en situation med billig, lettilgængelig, kreativt markedsført hash og en tilhørende fordobling i antallet af storforbrugere til 80.000 daglige brugere, der hver tilmed dagligt ryger et stort kvantum på fire joints a en krone, så er den samlede salgspris før afgifter i omegnen af 120 mio. kr. per år<sup>3</sup>. Til sammenligning sælges der årligt cigaretter før afgifter for ca. 6 mia. kr.

Der er mange forestillinger om, at hash vil kunne udgøre en betydelig legal økonomisk aktivitet, men dette er baseret på den forkerte forudsætning, at de nuværende illegale priser kan fortsætte. Der udestår en udviklingsproces, før de mange produktivetsgevinster er høstet. I et kommercialiserings-scenarie, som er i fuld gang i USA og Canada, vil et betydeligt antal aktører forsøge sig og gradvist blive rationaliseret ud af branchen. Undervejs kan de meget vel forrette betydelig skade i form af politisk accept af markedsføring, manglende opsyn med udviklingen i antallet af storforbrugere mv.

Dem, der formentlig kan tjene mest på hash, er tobaksindustrien, som lever af at sælge langt større daglige kvanta af afhængighedsskabende produkter til langt flere mennesker. Der er en tæt sammenhæng mellem tobaksrygning og hashrygning, idet stort set alle storforbrugere af hash også er rygere. Sammenhængen går formentlig i dag fra tobak til hash, men går bare en lille andel den anden vej (hash som gateway drug til tobak), så har det meget betydelige kommercielle perspektiver. I betragtning af tobaksindustriens lange erfaring med skjult og manipulativ markedsføring, så er det et oplagt felt for journalistisk graverarbejde at undersøge, hvorvidt fortalere for hashlegalisering og –kommercialisering er understøttet af tobaksindustrien. Tobaksindustrien har – på linje med alkoholindustrien – allerede foretaget investeringer i cannabisindustrien i bl.a. Canada.

### 4. Det er formentlig muligt at føre en væsentligt mere rationel forbudslinje end den nuværende

Det nuværende illegale hashmarked er opbygget med henblik på at undgå at afsætte beviser til politiet. Handel foregår i høj grad udendørs og udelukkende kontant. Presset fra politi og konkurrerende forbrydere, der er ude efter de koncentrerede mængder af kontanter og stoffer, nødvendiggør vagtmænd, der igen trækker våben, vold og paranoia med sig. Ingen af deltagerne i et sådant marked opbygger kompetencer, som er meget værd i legalt arbejde.

I andre byer, som f.eks. New York, foregår hashhandlen på en mere fredelig måde, nemlig via bude, der typisk cykler eller er gående. Udendørs hash- og andre narkomarkeder samt hashklubber er lukket af politiet. Udviklingen fremmes også af, at både købere og sælgere foretrækker en bud-model frem for et udendørs marked. Bude, hvor hash sælges ude hos brugerne, repræsenterer en anden måde at organisere et marked på. Brugere vil foretrække et fast og fredeligt bud, som de kender, som overholder aftaler, som har et godt udvalg, som giver god service og som ikke vækker unødvendig opsigt foran deres gadedør. Samtidigt er der tale om en løntung måde at distribuere på, så prisen på hash vil forblive høj og dermed begrænse forbruget. De enkelte cykelbude vil lære kompetencer, som er relevante i et legalt logistik firma. Buddene vil derfor være tilbøjelige til at stille krav om sammenlignelige løn og arbejdsvilkår. Det vil også være sværere for banderne at opretholde territorier. Nye brugere vil i forhold til at tage på f.eks. Christiania have lidt større besvær med at finde hash, mens lejlighedsrygerne, som ikke er særligt prisfølsomme, får bedre service. Hvis politiet – fremfor at prøve at føre alle de sager, de har mulighed for – nøjes med at overvåge og efterforske budenes aktiviteter, så opstår der interessante muligheder for politiet. Det vil være et mareridt for cykelbudene og deres grossister (banderne) at drive deres distributionsforretning uden regneark og registreringer, så i løbet af kort tid vil de slække på forsigtigheden og opbygge kundelister, modtage eksplicite elektroniske ordre osv. Dermed vil politiet – hvis man løbende efterforsker – have tilstrækkeligt bevismateriale til at kunne slå eftertrykkeligt til. Men pointen er, at det skal politiet som udgangspunkt lade være med. I stedet skal politiet signalere til buddene og banderne bagved, at f.eks. vold og salg til mindreårige er uacceptabelt. Hvis nogen ikke kan styre sig, så vil politiet ensidigt benytte sit efterforskningsmateriale til at få domfældt en bande og dens bude, hvorved kunderne flygter til andre leverandører. En sådan troværdig trussel fra politiet vil iværksætte et nedrustnings-/fredeliggørelseskapløb mellem banderne. Hvis politiet derimod arresterer alle, som man har beviser mod, så fastholder vi den nuværende situation med et marked, hvor en darwinistisk logik fremmer sikkerhedsbevidste og forhærdede kriminelle. Et skift fra den nuværende Christiania-model til en bud-model kan gennemføres af politiet,

NOTE 3 Vi kan samtidig uden problemer ignorere alle andre brugere, som er økonomisk ligegyldige.

såfremt der er politisk vilje til ikke blot endnu engang at lukke Pusherstreet, men også at tolerere bud-distribution.

Næste skridt kunne så være – bl.a. på baggrund af politiets efterforskning – at man aktivt opsøger storbrugere, der som nævnt typisk vil være mennesker med svære problemer. I samarbejde med disse mennesker og deres familier bør der iværksættes intensive behandlingsforsøg for at få reduceret forbruget og få livet i bedre gænge.

### 5. Det er svært at spå og specielt om fremtiden. Uanset hvad så er der store gevinster ved en fleksibel koordination og opkvalificering af indsatsen

Den nuværende hashpolitik føres i praksis af en række stort set ukoordinerede parter. Politiet arbejder på at få domfældt flest muligt for lovovertrædelser – store som små. Domstolene kan idømme behandlingsdomme, men gør det kun sjældent for misbrug, da behandlingsmulighederne er begrænsede. Kommunerne behandler et betydeligt antal storforbrugere, som selv henvender sig, men har kun begrænsede muligheder for at håndtere de mange mennesker med bl.a. psykisk sygdom oveni storforbruget. Psykiatrien, uddannelsessteder, jobcentre, anbringelsessteder og andre møder dagligt problemerne hos storforbrugere, men har også begrænsede handlemuligheder. Der er en vis lokal operationel koordination, hvor f.eks. lokale SSP-medarbejdere eller medarbejdere i Kriminalforsorgen på eget initiativ kan arbejde på tværs, mens de har selvsagt ikke egentlig politikindflydelse. Ingen af parterne har hash som særlig høj prioritet. Næppe nogen chef er kommet i klemme ved at nedprioritere indsatsen for storforbruger.

Denne mangel på koordination er ikke speciel for dette område. Alkoholpolitikens skatter, beværterbevillinger, regulering af markedsføring, behandlingstilbud, folkesundhedsoplysning mv. foregår lige så spredt, ofte gensidigt modarbejdende og typisk med stor hensyntagen til de kommercielle interesser på feltet<sup>4</sup>.

En første forudsætning for koordination vil være en politisk vedtagelse af fælles mål om en dansk hashpolitik, som alle offentlige parter skal søge at følge. Uanset om man vil legalisere eller ej, burde de fleste kunne tilslutte sig målsætningerne om eksempelvis: færrest mulig storforbrugere, færrest mulige mindreårige brugere og bedst mulig hjælp til de eksisterende storforbrugere, uanset at deres problemer typisk tilhører forskellige sektorer. Hertil kommer selvsagt en målsætning omkring minimering af vold og anden forstyrrelse af offentlige orden.

Yderligere en målsætning kan være færrest mulige gener og størst mulig personlig valgfrihed for de harmløse ”fest-rygere.”

En næste forudsætning vil som nævnt være at undgå at legalisering ender med kommercialisering, der skaber legale legitime kommercielle parter, der per definition vil arbejde på at skabe flest mulig storforbrugere. En kommercialisering kan optræde gradvist og umærkeligt, f.eks. ved at leverandører til et medicinsk hashprogram stille og roligt begynder at argumentere først for bredere indikationer og dernæst en egentlig legalisering<sup>5</sup>.

En tredje forudsætning vil være at skabe løbende datamæssigt overblik og forskningsmæssig understøttelse. I den nuværende model med medicinsk cannabis, hvor der kun i ringe grad er styr på indholdsstoffer, er det decideret uansvarligt, at ikke alle patienter løbende følges op med spørgsmål til symptomer, funktion og livskvalitet. Med en e-boksløsning kan dette laves for ganske små midler. Evt. skatteindtægter skal reserveres til bl.a. denne type formål. Korrekte data er en forudsætning for at fastholde fokus, tiltrække uafhængige og kritiske forskere, holde mere eller mindre kommercielle interessenter tættere på fakta osv. På en række områder, f.eks. behandling af storforbrugere med tilhørende psykiatriske diagnoser, er der desuden et stort behov for systematisk metodeudvikling, f.eks. terapi understøttet af incitament, adfærdstræning mv.

En fjerde og sidste forudsætning vil være at prøve at åbne de mange parters politik og praksis for indflydelse fra andre relevante parter. Ved en forsæt forbudslinje er der som nævnt formentlig potentiale i et langt tættere samarbejde mellem politi og udgående behandlingsenheder. Ved en legalisering vil der være muligheder som eksempelvis ”nudge for moderation”. En model kunne være, at parterne løbende over for hinanden fremlægger deres praksis og politik i forhold til fælles målsætninger, hvilket vil synliggøre koordinationsmuligheder. Der skal etableres en form for uafhængig deltagelse fra brugere, lægfolk og nationale og internationale forskere i denne proces. Det vil gøre manglende koordination og manglende kendskab til den internationale vidensfronten både synlig og pinlig for de mere etablerede parter. Uden en sådan deltagelse kan koordination nemt blive et tomt ritual efter devisen ”the blind leading the blind”. Der findes ikke en hashpolitik, der løser alle problemer. Men valget af politik og tilhørende problemer bør være bevidst og præget af maksimal læring.

NOTE 4 Et enkelt lyspunkt er, at der er sikret visse økonomiske midler til bl.a. uddannelse af alkoholbehandlere gennem øremærkede afgifter. Ellers ville disse midler utvivlsomt været sparet væk. Det har bidraget til en stabil og tiltagende velkvalificeret medarbejdergruppe, som i højere og højere grad anvender evidensbaserede behandlinger.

NOTE 5 Denne strategi er præcist beskrevet i alkoholgigantens Constellation Brands pressemeddelelse i forbindelse med opkøbet for 4 mia. USD af det lille canadiske cannabisselskab Canopy Growth, der i 2017 havde en samlet omsætning på 30 mio. USD <https://www.canopygrowth.com/wp-content/uploads/2018/08/CBI-CG-Press-Release-FINAL.pdf> Markedet var i øvrigt skeptisk og klippede ca. 2,5 mia. USD af Constellations aktieværdi på dagen for handlen.

- Bloomfield, K., Elmeland, K. & Villumsen, S. (2013). *Rusmidler i Danmark – Forbrug, holdninger og livsstil*. Århus: Center for Rusmidelforskning.
- Caulkins, J. (2018). The Real Dangers of Marijuana. *National Affairs*.
- Christensen, A.I. (2017). *Materiale og metode – sundheds- og sygelighedsundersøgelsen 2017*. København: Statens Institut for Folkesundhed.
- Gavrilova, E., Kamada, T. & Zoutman, F. (2017). Is Legal Pot Crippling Mexican Drug Trafficking Organisations? The Effect of Medical Marijuana Laws on US Crime. *Economic Journal*, s. doi:10.1111/eoj.12521.
- Kilmer, B. (2017). *Considering Cannabis Legalization in Canada: Prices, Taxes, and International Implications*. Santa Monica, CA: RAND Corporation [www.rand.org/pubs/testimonies/CT481.html](http://www.rand.org/pubs/testimonies/CT481.html).
- Kochanek, K.D., Murphy, S.L., Xu, J.Q. & Arias, E. (2017). *Mortality in the United States, 2016. NCHS Data Brief, no 293*. Hyattsville, MD: National Center for Health Statistics.
- Morris, R.G., TenEyck, M., Barnes, J.C. & Kovandzic, T.V. (2014). The Effect of Medical Marijuana Laws on Crime: Evidence from State Panel Data, 1990-2006. *PLOS ONE*, s. Vol 9 issue 3.
- Pacula, R.L., Powell, D., Heaton, P. & Sevigny, E.L. (2013). ASSESSING THE EFFECTS OF MEDICAL MARIJUANA LAWS ON MARIJUANA AND ALCOHOL USE: THE DEVIL IS IN THE DETAILS. *NBER WORKING PAPER SERIES*, s. Working Paper 19302 [www.nber.org/papers/w19302](http://www.nber.org/papers/w19302).
- Sundhedsstyrelsen. (2016). *Kortlægning af opioidforbruget i Danmark*. København: Sundhedsstyrelsen.
- Sundhedsstyrelsen. (2017). *Narkotikasituationen i Danmark 2017 – Nationale data*. København: Sundhedsstyrelsen.
- Volkow, N.D., Swanson, J.M., Evins, E., DeLisi, L.E., Meier, M.H., Gonzales, R., . . . Baler, R. (No 3. March vol 73 2016). Effects of Cannabis Use on Human Behavior, Including Cognition, Motivation, and Psychosis: A review. *JAMA Psychiatry*, s. 292-297.

# Kan en sikker, hurtig og mild straf afskrække kriminelle?

Kan vi straffe på en anden og mere begavet måde? Længere straffe afskrækker kun i meget ringe grad kriminalitet. Hvis vi derimod kan øge risikoen for at blive opdaget og straffer hurtigere, er der både stærke teoretiske grunde og et vist empirisk belæg for, at det forebygger kriminalitet. Artiklen gennemgår to eksempler fra USA, hvor tidligere kriminelle bl.a. via fodlænker overvåges tæt og straffes hurtigt, men med en mild straf. Det har i nogle – men ikke alle – tilfælde givet markante positive resultater ikke blot i form af mindre kriminalitet, men også gennem et bedre liv for især pårørende. Artiklen opstiller mulige områder, hvor det kunne overvejes at forsøge lignende tilgange i Danmark. Forsøg skal nøje evalueres, også for evt. langtidseffekter, hvilket der er særligt gunstige muligheder for at identificere i Danmark.



**ANDERS HEIDE<sup>1</sup>**  
Forskningschef, TrygFonden  
ah@trygfonden.dk

Den milanesiske oplysningsfilosof Cesare Beccaria foreslog i 1764, at tre faktorer bestemmer strafs afskrækkende virkning, nemlig (a) risikoen for opdagelse, (b) hvor hurtigt man bliver opdaget, og (c) hvor hårdt man bliver straffet. Beccaria argumenterer for, at hårdheden i straffen har mindst betydning af de tre faktorer<sup>2</sup>. Beccarias model er i overensstemmelse med moderne adfærdsøkonomi, der bl.a. har dokumenteret, at mennesker typisk ikke vægter langsigtede konsekvenser af beslutninger særligt højt. Hæver man eksempelvis strafammen fra to til tre år for en forbrydelse, så skal forbryderen tænke igennem, at hans liv om tre år + sagsbehandlingstiden i givet fald vil være anderledes et år frem. Der er næppe mange potentielle forbrydere og knapt nok mange lovlidige borgere, der tænker så langsigtet. Samtidig kræver hårde straffe i en retsstat, at der gennemføres en grundig politimæssig efterforskning, en selvstændig behandling i anklagemyndigheden og efterfølgende en domsforhandling, der yderligere kan forlænges af appeller. Retsstaten er og bør være mere grundig og langsommelig, jo hårdere straf, der er udsigt til. Dermed er der i praksis en modsætning mellem de to aspekter af afskrækkelse, hurtighed og hårdhed. Reviews af afskrækkelseeffekterne af hårdere straffe når da også frem til, at de knapt eksisterer, selv i USA, hvor strafniveauet allerede er særdeles højt (Durlauf & Nagin, 2011; Roodman, 2017). Derimod finder reviewene klare

afskrækkelseeffekter af højere opdagelsesrisiko og hurtigheden af straf. De finder også, at selve indespærringen selvsagt har en effekt ("sat ud af spillet"), men at den typisk modsvares af, at fangerne tilegner sig kriminelle færdigheder og aflærer ditto lovlidige, jo længere indespærringen er.

Denne ringe afskrækkende effekt af længere straf – og større effekt af opdagelsesrisiko og hurtighed – bliver blandt andet drevet af, at forbrydere i gennemsnit er mindre godt begavede og mere kortsigtede eller impulsive i deres adfærd. Hvis de var velbegavede og langsigtede, ville de i de fleste samfund kunne have valgt en anden, mere vellønnet livsbane. Det bør understreges, at dårlig begavelse og impulsivitet er ikke helt stabile personlighedstræk. Der er voksende dokumentation for at udsætter man både børn og voksne for betydeligt socialt stress, så bliver de endnu mere impulsive, samtidigt med at deres IQ falder dramatisk. Størrelsesordenen er 15 point (en standardafvigelse), hvilket i kognitiv kapacitet svarer til at hoppe nattesøvnen over (Mani, Mullainathan, Shafir, & Zhao, 2013; Kidd, Palmeri, & Aslin, 2013).

Inden for kriminalitetsforebyggelse er et centralt spørgsmål om det er muligt at skrue – og vel at mærke skrue markant – på

NOTE 1 Artiklen afspejler alene forfatterens egne analyser og synspunkter, ikke TrygFondens.

NOTE 2 Gary S. Becker, Nobelpristager i økonomi, har forenklet – og nok også i et vist omfang forplumret – denne analyse til at sige, at kun to forhold er afgørende: risikoen for opdagelse og straffens sværhed.



de to andre faktorer: risikoen for at blive opdaget og reducere tiden fra forbrydelse til straf.

Det lyder umiddelbart meget svært bare at øge risikoen for at blive opdaget. Det er en målsætning, politistyrker løbende arbejder med, og et område, hvor man typisk højst opnår moderate effekter. Men fra Danmark er der dokumentation for, at udbredelsen af DNA-testning også i mindre alvorlige sager i 2005 har medført et fald i recidiv inden for et år på hele 43 pct. primært via en afskrækkelseffekt, hvor folk korrekt forstår, at opdagelsesrisikoen takket være DNA er vokset betydeligt (Anker, Doleac, & Landersø 2018). Der er også stærke indikationer for, at højere opdagelsesrisiko for indbrud reducerer antallet af indbrud (se Kruize og Sorensens artikel i dette nummer). En afskrækkelsesmekanisme kan være en af mekanismerne bag.

En afskrækkelseslogik kan især opdyrkes systematisk, hvis man tænker i en kombination af *moderne målrettet overvågningsteknologi af personer, som allerede er domfældte eller mistænkte og justerede definitioner af hvad der egentlig er forbrydelser/recidiv*. Så kan man øge risikoen for opdagelse til de facto 100 pct. og eliminere tidsforbrug til at identificere en overtrædelse.

Det er samtidigt helt centralt samtidigt, *at reducere strafomfanget så dramatisk*, så det er acceptabelt for en retsstat at iværksætte sanktionen på samme grundlag, som man fx administrativt idømmer bøder<sup>3</sup>. Straffen skal være "certain, swift and modest" (SCM) – fremfor "uncertain, slow and harsh".

I det følgende gennemgås to store forsøg med denne tilgang fra USA. På denne baggrund drøftes perspektiverne i at overføre Swift Certain Modest-logikken til Danmark.

### Sobiety 24/7

En model er Sobiety 24/7, der oprindeligt er udviklet i delstaten South Dakota. Her var et betydeligt problem med spritbilmisme og tilhørende trafikdødsfald udgangspunktet. Problemet var drevet af særlige lokale forhold: en befolkning domineret af mennesker med baggrund i Skandinavien og Rusland med tilhørende kulturelle normer for drikkeri, en lokal økonomi præget af ret vellønnede jobs til mænd i olie- og gasindustrien, en skæv kønsfordeling og et transportsystem med fuldstændig afhængighed af bilkørsel.

Udgangspunktet for Sobiety 24/7-indsatsen var, at personer, der modtager *anden* dom for spritkørsel, samtidig dømmes til at være ædru 24/7 i typisk fire til seks måneder. Til gengæld fortsætter folk med at have deres kørekort. Det er populært sagt "drikkekortet" frem for kørekortet, som folk får frakendt.

Kontrollen er særdeles intensiv. Som udgangspunkt skulle folk melde sig med 12 timers intervaller hos det lokale politi eller f.eks. et lokalt sundhedscenter og blæse i et alkoholmeter. Senere er modellen blevet gjort mere brugervenlig med en særlig fodlænke, såkaldte CAMs "Continuous Alcohol Monitors", som løbende overvåger, om der trænger alkohol ud af huden. Til gengæld slipper man for de daglige kontrolbesøg. Opfatter sensoren alkohol, vil fodlænken automatisk videregive ens position til det lokale politi, som så omgående anmoder en om at dukke op i arresten. Kommer man ikke, bliver man omgående arresteret.

Sanktionen er til gengæld mild og mulig at håndtere for det lokale politi. Den består af, at man overnatter i den lokale arrest og løslades næste dag. I praksis er straffen minimalt indgribende overfor eksempelvis personens job, familieliv mv.

Den milde sanktion har ikke svækket effekten af indsatsen. Da man målte to gange i døgn, var kun fire ud af 1000 tests positive, og der var et tilsvarende lavt antal udeblivelser. Så deltagerne i programmet er for alle praktiske formål ædru hele tiden. Halvdelen af alle deltagerne gennemfører uden en eneste positiv test eller CAM-måling. Blandt de øvrige er en enkelt overtrædelse det almindelige. Domstolene har også mulighed for at idømme egentlig alkoholbehandling.

Ordningen er undervejs udvidet fra alene at omhandle spritkørsel til også at omfatte *alle* forbrydelser, hvor alkohol har spillet en rolle. Det gælder bl.a. vold, herunder hustruvold. Det er også bemærkelsesværdigt, at ordningen administrativt kan idømmes allerede før, der falder endelig dom, og desuden kan anvendes ved prøveløsladelse.

Modellen er folkeligt accepteret. Man skal ikke lede længe på nettet for at finde billeder af CAM-fodlænker, som folk bærer åbenlyst. I løbet af en fem-årig periode har 3 pct. af den voksne befolkningen i South Dakota været omfattet af Sobiety 24/7. I nogle amter har hver 10. mand mellem 18-40 år været i programmet.

Ordningen har gradvist bredt sig ud over staten fra 2005 og frem til 2011. Det har gjort det muligt (Nicosia, Kilmer, & Heaton, 2016) at måle effekten af ordningen ved at sammenligne outcomes i 66 amter før og efter introduktionen af Sobiety 24/7. Dette stærke "difference in difference"-design trækker på data over dødelighed i den samlede befolkning. Det er bemærkelsesværdigt, at analysen viser, at *den samlede dødelighed i et amt, der implementerer Sobiety 24/7, falder med 4,3 pct.* (95 pct. konfidensintervallet er 1,5-7,3 pct.) Effekten hos mænd er ganske lille og ikke signifikant. Derimod er effekten

NOTE 3 Bøder kan også anvendes som adfærdsregulering, men primært for iøvrigt lovlydige borgere. Socialt udsatte borgere, der typisk vil leve uden reserver i deres privatøkonomi og måske endda har forsøgerforpligtelser, rammes forholdsvis meget hårdere, hvilket i tilfældet med forsøgere kan medføre, at man kommunalt bliver nødt til at kompensere for straffen for i bogstaveligste forstand at have mad på bordet. Andre mere forhærdede profiler vil blot lægge en bøde til allerede eksisterende gæld til det offentlige. Regulering (Nicosia, Kilmer & Heaton, 2016) via bøder vil desuden løbende blive mødt med en måske ikke helt forkert mistanke om, at motivet også kan være fiskalt.

hos kvinder dramatisk med et signifikant fald i dødeligheden på 8,3 pct. Effekten på dødelighed er også størst hos kvinder over 40 år. Faldet i dødelighed er signifikant inden for hjerte-kar-sygdomme og tæt på at være signifikant for ulykker.



En CAM – Continuous Alcohol Monitor

Med andre ord kan en retlig indsats overfor alkoholrelaterede forbrydelser reducere dødeligheden *generelt* i et samfund. Meget tyder på, at denne indsats fremkommer indirekte via effekter på de personer (hustruer, kærestes, mødre), som hidtil har lidt under drikkeriet og dets talrige følger. At effekten måles på et så tilsyneladende fjernt outcome som kardiovaskulær død, kan skyldes, at nogle generelle stresseffekter af at have en pårørende med en alkoholiseret livsstil reduceres dramatisk. En anden mulig virkningsmekanisme kan være, at når selv meget problematiske mænd bliver *mindre* straffet og derfor er mere tilstede og bidrager med højere indkomst, så virker det faktisk beskyttende på kvinder. En 23års opfølgning på et amerikansk lodtrækningsforsøg, hvor man fulgte op på anmeldelser for hustruvold med arrestationer versus at give advarsler, viste højere dødelighed hos kvinder, hvis voldelige mænd blev arresteret frem for advaret. Merdødeligheden var særlig stor, hvis mændene var i beskæftigelse og interessant nok var hjertesygdom fremherskende årsag til merdødeligheden (Sherman & Harris, 2015).

Et andet difference in difference-studie i South Dakota fandt et fald i gentagne arrestationer for spritkørsel på 12 pct. og 9 pct. færre arrestationer for hustruvold som følge af introduktionen af Sobriety 24/7 (Kilmer B, 2013) Igen er der tale om betydelig effekter på populationsniveau af en policy-ændring, der kun direkte påvirker en ret lille del af befolkningen. Midgette & Kilmer (2015) påviser, at delstaten Montana, hvor Sobriety 24/7 i 2015 var implementeret i 22 af 56 amter (men svarende til 80 pct. af befolkningen) har opnået effekter, som er betydeligt større end South Dakota på spritkørsel. Men denne analyse er desværre mindre sikker, da de bagvedliggende administrative registre er af ringere kvalitet.

### HOPE-programmet

HOPE (Hawaii's Opportunity Probation with Enforcement)-programmet er udviklet i delstaten Hawaii af en lokal dom-

mer, der var frustreret over, at de personer, der blev henvist til ham, typisk havde akkumuleret adskillige overtrædelser af reglerne for deres prøveløsladelse for narkokriminalitet. De lokale "probations officers", der hver har et caseload på ca. 180 personer, havde udviklet en praksis, hvor de første overtrædelser af løsladelsesbetingelserne udløste uformelle og gradvist mere alvorlige advarsler, indtil tålmodigheden blev opbrugt, og officeren satte sig ned og lavede det omfattende papirarbejde, som en henvisning til dommeren kræver. Der var typisk tale om personer med en lang og tung narkomisbrugskarriere. Ca. 30 pct. testede positiv ved selv forudvarslede kontrolbesøg. Den endelige dom var typisk genoptagelse af langvarige fængselsstraffe.

Det lykkedes for dommeren at ændre indsatsen – og forklare ændringen over for arrestanterne – således at man fremover bliver ramt og ramt hurtigt (inden for ca. et døgn) af den første positiv test, men til gengæld er både papirarbejdet og straffen reduceret dramatisk, som regel ned til tre dage i fængsel. Testningen for narkotikabrug var initialt to gange ugentligt, hvor kontroldagene blev fundet ved lodtrækning. Ved ingen overtrædelser sænkes kontrolhyppigheden. Omvendt blev personer, der hyppigt overtrådte reglerne, ikke blot straffet, men også tilbudt egentlig misbrugsbehandling.

HOPE-programmet blev dernæst aftestet i et kontrolleret forsøg med 211 deltagere. Ved etårs-opfølgningen (Hawken og Kleiman, 2009) var omfanget af positive tests reduceret med 33 pct., arrestationer med 26 pct. og ophævelser af prøveløsladelsen med 8 pct.-point sammenlignet med en kontrolgruppe, der modtog den hidtidige praksis. Ved femårs-opfølgningen (Hawken et al., 2016) var effekterne noget mindre; HOPE-deltagere havde i gennemsnit fået 0,91 nye anklager mod 1,12 i kontrolgruppen drevet af et fald i narkorelaterede anklager. Ophør af prøveløsladelser var reduceret fra 27 pct. til 13 pct.

HOPE-programmet er i høj grad blevet markedsført dommeren på Hawaii og de forskere, der har undersøgt programmet. Programmet er derfor i varierende former blevet introduceret mere end 20 steder i USA og Canada. Det er i seks tilfælde undersøgt i observationelle design (før-efter eller matchede kontroller) fordelt på fem amerikanske og et canadisk studie. Resultaterne af disse studier (Hawken et al., 2016) viser typisk effekter i form af færre positive tests for stoffer, færre ophør af prøveløsladelser og mindre recidiv for nye forbrydelser. Men der er også fund af flere såkaldt "tekniske" overtrædelser af betingelserne for prøveløsladelser, hvilket formentlig skyldes, at indsatsgruppen er blevet tættere monitoreret end den matchede kontrolgruppe. Der er et studie, der viser, at effekterne ophører på længere sigt, efter at deltagerne ikke længere er underlagt tæt monitorering.

HOPE-programmet blev dernæst med økonomisk støtte fra det amerikanske justitsministerium opskalaret til et kontrolleret forsøg fire steder med i alt 1504 deltagere, der via lodtrækning blev fordelt til PAU ("probation as usual") og HOPE (Lattimore et al., 2016). Der var meget betydelige forskelle på de fire

steder, men selve implementeringen af principperne i HOPE var generelt god. Der var tale om en særdeles tung målgruppe med gennemsnitligt 7,3 arrestationer og 3,5 domme bag sig, hvoraf narkokriminalitet udgjorde en markant del. Der var en gennemsnitlig opfølgingsperiode på 21 måneder. I dette store forsøg var der ikke samlet set forskel mellem HOPE og PAU, når det kom til recidiv, stofmisbrug eller ophør af prøveløsladelse. Der er forskelle mellem de fire steder, men de peger ikke i nogen entydig retning.

### Er der perspektiver for Swift, Certain and Modest i Danmark?

De amerikanske erfaringer er med andre ord brogede. Spørgsmålet er, om SCM-modellen på visse områder kan have perspektiver i Danmark. SCM-modellen burde være politisk interessant. På den ene side er den ideologisk tiltrækkende ved at være virkelig konsekvent, på den anden side er den human, fordi modellen formentlig begrænser straffens skadevirkninger på familie og arbejdsliv. Modellen har også, som påvist i South Dakota, potentiale i retning af støtte til en typisk upåagtet gruppe, nemlig pårørende til forbrydere. Det er bemærkelsesværdigt, at modellen selv i et så ekstremt polariseret samfund som det amerikanske nyder politisk opbakning fra både konservative og liberale på delstatsniveau. De konservative er bl.a. blevet motiveret af de enorme offentlige udgifter, som den hidtidige "tough on crime"-linje har medført.

I praksis er SCM-modellen kun relevant for personer, som allerede er kendt af politi eller retssystemet, og hvor kontinuerlig overvågning med fodlænker er relevant. Den teknologiske udvikling har medført, at det er praktisk og billigt, pålideligt og kontinuerligt at identificere geografisk position, kurs og fart samt indtag af alkohol og visse euforiserende stoffer. Selve det at gå med fodlænke kan typisk gøres diskret, og sanktioner bør ikke optræde på straffeattesten.

Erfaringerne fra USA tyder på, at målgruppen for modellen bør være personer med moderate personlige problemer og næppe som i HOPE-forsøgene personer med langvarige og komplicerede misbrugsproblemer.

Udover selve teknologien er det helt afgørende at gennemtænke kommunikation, arbejdsgange og regler omkring modellen. Det er vitalt, at brugerne modtager entydig kommunikation om, hvad spillereglerne nu er, og hvad konsekvenserne af brud på spillereglerne er. Tilsvarende skal den administrative byrde, når der skal skrives til sanktioner, være minimal for, at dette kan ske med størst mulig fart og automatik. Grundig uddannelse af medarbejdere, stærk ledelsesopbakning og løbende opfølgning på implementeringen er afgørende. Fordi modellen i nogle henseender er anderledes end dagens praksis, er indkøringsproblemer forventelige. Eksempelvis vil det tage nogen tid for folk at forstå, at sanktionerne virkelig kommer og kommer omgående. Troværdige trusler tager tid at etablere. Der er også brug for at være fleksibel med, hvor mange der lukkes ind i ordningen, indtil man har overblik over trækket på medarbejdere og pladser i arresten. Det er også tænkeligt, at

man bør udvikle og afprøve ideer om follow-up efter brugen af fodlænker. For nogle vil fodlænken være en anledning til at få livet på et andet spor, mens andre uden den ydre kontrol får recidiv – se også Østergaards artikel i dette nummer. En mulighed er, som der er anekdotiske eksempler på, at nogle deltagere i USA ønsker at fortsætte med at være med i SCM-program. En anden mulighed er gradvis nedtrapning, træning i impuls kontrol mv.

Det er – igen på baggrund af de amerikanske erfaringer – afgørende, at eksperimenter følges endog meget nøje, så både tilsluttede og utilsigtede virkninger opgøres. Da SCM er en systemisk tilgang, der kræver indkøringstid, vil det bedste eksperimentelle set up være at sammenligne lodtrukne geografiske områder i landet med hinanden over en forholdsvis lang tidsperiode.

Nogle konkrete felter for eksperimenter i Danmark kunne eksempelvis være:

Personer, der har overtrådt *tilhold* om at holde sig på fysisk afstand af eks-kæresten, stalking-ofre mv. Efter første overtrædelse, så udstyres man med en geo-lokaliserende fodlænke og tilhørende omgående administrativ sanktion i form af en overnatning i den lokale arrest. Her vil det også være relevant at måle på ofrenes oplevelser og ikke blot på recidiv.

Gentagen spritkørsel er et andet relevant område, hvor det kunne være relevant at sammenligne den nuværende model med alkohol med en dansk "Ædruelighed 24/7"-model. De internationale erfaringer med alkohol tyder på, at de mindst halverer recidiv for spritkørsel og ulykker hos deltagerne, men også at effekterne forsvinder helt, når alkoholen afmonteres (Elder et al., 2011). Det vil netop være relevant at se på ikke blot recidiv, men også arbejdsmarkedsdeltagelsen og afledte effekter på pårørende, f.eks. i form af hustruvold og anden familiær stress og måle disse effekter over længere tid, også når sanktionen er ophørt. De amerikanske resultater med effekter på populationsniveau tyder på, at Ædruelighed 24/7 – måske netop i modsætning til en model med alkohol – ikke blot har bredere effekter for pårørende, men måske også har længerevarende effekter.

Der er formentlig også potentialer i at udvide Ædruelighed 24/7 til også at dække personer, der er dømt for vold begået i alkoholpåvirket tilstand.

Et område, hvor der ganske vist ikke er faldet dom, men hvor indgrebet er retssikkerhedsmæssigt meget overskueligt, kunne være at udstyre personer, der udebliver fra et retsmøde i en straffesag, med en geo-lokaliserende fodlænke et par dage før næste berammede retsmøde.

Et andet muligt område for forskellige SCM-modeller kunne være Kriminalforsorgen. I Danmark afprøver Kriminalforsorgen fra 2015 i fuld skala en model, der går efter skræddersyning i diametral modsætning til one-size-fits-all SCM. Der er

tale om et canadisk program LS/RNR (Level of Service/Risk, Need, Responsivity). Kerneideen er, at personer, der følges af Kriminalforsorgen, er forskellige mht. risiko for recidiv, er udsat for forskellige sæt af kriminogene faktorer mv. Denne forskellighed kortlægges systematisk, hvorefter omfanget og mængden af indsatser over for den enkelte justeres tilsvarende. Denne individualiserende logik er i grundlæggende modsætning til SCM, der har en helt fast forudsigelig programmeret for alle gældende hvis-så-logik. Introduktionen og udrulningen af LS/RNR er pt. under evaluering på basis af især registerdata i et før-efter (times-series-discontinuity) design med støtte fra bl.a. TrygFonden. Det er selvsagt oplagt at afvente denne evaluering, før man overvejer at introducere SCM over for denne mere tunge målgruppe. Men evalueringen vil formentlig

kunne give svar på, om der er særlige målgrupper, som f.eks. ikke reagerer på LS/RNR-indsatsen, og om alternativer kan være relevant.

Selv om der er grundlæggende filosofisk forskel på LS/RNR også SCM, så kan det i praksis være relevant at blande indsatserne. Det kunne f.eks. være personer, hvor alkohol spiller en afgørende rolle for deres kriminelle løbebane, der indføres i en Ædruelighed 24/-model.

Danmark er, med vores ensartede, men geografisk opdelt politi- og retsvæsen og omfattende offentlige registre, et ideelt land at afprøve indsatser som f.eks. SCM.

- Anker, A., S. T., Doleac, J.L. & Landersø, R. (2018). The effects of DNA databases on the deterrence and detection of offenders. *Rockwool Foundation Study Paper 128*.
- Durlauf, S.N. & Nagin, D.S. (2011). Imprisonment and crime – can both be reduced? *Criminology and Public Policy*, s. Vol 10 Issue 1 13-54.
- Elder, R.W., Voas, R., Beirness, D., Shults, R. A., Sleet, D.A., Nichol, J.L., . . . Task Force on Community Preventive Services. (issue 3. vol 40 2011). Effectiveness on Ignition Interlocks for Preventing Alcohol-Impaired Driving and Alcohol-Related Crashes – A Community Guide Systematic Review. *American Journal of Preventive Medicine*, s. 362-376.
- Hawken, A. & Kleimann, M.A. (2005). *Managing Drug Involved Probationers with Swift and Certain Sanctions: Evaluating Hawaii's HOPE [No. 229023]*. Washington, DC: National Institute of Justice.
- Hawken, A., Kulick, J., Smith, K., Zhang, Y., Jarman, S., Yu, T., . . . Vial, T. (2016). *HOPE II: A Follow-up to Hawaii's HOPE Evaluation [No. 249912]*. Washington, DC: National Institute of Justice.
- Kidd, C., Palmeri, H. & Aslin, R.N. (Januar 2013). Rational snacking: Young children's decision-making on the marshmallow task is moderated by beliefs about environmental reliability. *Cognition*, s. 109-114.
- Kilmer B.N.N. (Vol 103 2013). Efficacy of frequent monitoring with swift, certain and modest sanctions for violatoins: insights from South Dakotas 24/7 Sobriety project. *American Journal of Public Health*, s. 37-43.
- Lattimore, P.K., MacKenzie, D.L., Zajac, G., Dawes, D., Arsenault, E. & Tueller, S. (Issue 4. Vol 15 2016). Outcome Findings from the HOPE Demonstration Field Experiment. *Criminology and Public Policy*, s. 1103-1141.
- Mani, A., Mullainathan, S., Shafrir, E. & Zhao, J. (2013). Poverty Impedes Cognitive Function. *Science*, Vol. 341, Issue 6149, s. 976-980.
- Midgette, G. & Kilmer, B. (2015). The Effects of Montana's 24/7 Sobriety Program on DUI Re-arrests – Insights From a Natural Experiment with Limited Administrative Data. *RAND working paper 1083*.
- Nicosia, N., Kilmer, B. & Heaton, P. (Februar 2016). Can a criminal justice alcohol abstention programme with swift, certain, and modest sanctions (24/7 Sobriety) reduce population mortality? A retrospective observational study. *Lancet Psychiatry*, s. 226-232.
- Roodman, D. (2017). *The impacts of incarceration on crime*. <https://blog.givewell.org/wp-content/uploads/2017/09/The-impacts-of-incarceration-on-crime-10.pdf>: Open Philanthropy Project.
- Sherman, L.W. & Harris, H.M. (2015). Increased death rates of domestic violence victims from arresting vs. warning suspects in the Milwaukee Domestic Violence Experiment (MilDVE). *Journal of Experimental Criminology*, s. Volume 11, Issue 1, s. 1–20.