

Ni anbefalinger fra arbejdsgruppen om fremtidens straffe

Indledning

Den uafhængige og bredt sammensatte arbejdsgruppe om fremtidens straffe blev nedsat af Advokatrådet i slutningen af 2004 med henblik på at undersøge befolkningens retsfølelse og komme med anbefalinger til fremtidens straffe.

Baggrunden var stigningen i antallet og længden af korte, ubetingede fængselsstraffe.

De senere års strafskærpelser bygger ifølge politikerne ikke så meget på, om det nytter at skærpe straffene eller ej. Strafskærpelserne bygger på befolkningens retsfølelse. Men ingen har for alvor spurgt befolkningen, hvad de mener, eller hvor meget de egentlig ved om straffene i Danmark.

Arbejdsgruppen har med professor, dr. jur. Flemming Balvig som videnskabeligt ansvarlig nu gennemført en undersøgelse af danskernes syn på straf. Undersøgelsen omfatter en række dagligdags sager, der typisk giver op til tre måneders ubetinget fængsel.

Undersøgelsen viser, at lovgivningen og retspraksis i de omfattede sager er ude af trit med befolkningens holdning til disse konkrete straffesager.

Når man bare stiller befolkningen et helt generelt spørgsmål om straf, mener langt den overvejende del godt nok, at vold bør straffes langt hårdere.

Men det er en fejl at basere straffene i Danmark på sådan et helt generelt udsagn fra befolkningen.

Undersøgelsen viser nemlig for det første, at folk ikke ved, hvordan der rent faktisk straffes i dag. Folk tror, at dagligdags sager om blandt andet vold straffes langt mildere, end tilfældet er i dag. Befolkningen undervurderer lovens og domstolenes strengthed.

Arbejdsgruppen om fremtidens straffe

For det andet viser undersøgelsen, at hvis folk bliver præsenteret for en konkret sag, vil størstedelen af befolkningen ikke bruge fængsel i mange af de tilfælde, hvor vi bruger fængsel i dag. Og jo flere oplysninger, folk får om den konkrete sag, jo mindre tilbøjelige er de til at idømme fængselsstraf.

Disse og mange andre konklusioner i undersøgelsen om danskernes syn på straf viser, at der er behov for en fornyet og mere oplyst debat om straf i Danmark.

Arbejdsgruppen fremsætter på denne baggrund ni anbefalinger til fremtidens straffe. Anbefalingerne er baseret på undersøgelsen om danskernes syn på straf og det brede førstehåndskendskab til straffesystemet, der er repræsenteret i arbejdsgruppen. Alle arbejdsgruppens medlemmer har tilsluttet sig anbefalingerne.

Arbejdsgruppens anbefalinger giver politikerne og befolkningen nogle helt konkrete idéer til, hvordan man kan straffe bedre, end man gør i dag, og bringe straffene mere i overensstemmelse med befolkningens retsfølelse.

Tilsammen skulle undersøgelsen af danskernes syn på straf og disse anbefalinger derfor gerne danne grundlag for en fornyet debat mellem politikerne, befolkningen og fagfolk om straf i Danmark.

Hvis vi skal gøre straffesystemet i Danmark bedre, kræver det, at vi tænker bredere end i dag.

Nytænkning kan være svært, når vi taler om straf, fordi man er vant til groft sagt at gøre det til et spørgsmål om, hvorvidt folk skal i fængsel eller ej – og i givet fald hvor lang tid, de skal sidde inde.

Arbejdsgruppen har taget udgangspunkt i denne virkelighed og valgt at fokusere på ubetingede fængselsstraffe på op til tre måneders fængsel. Det har vi, fordi vi i Danmark har en meget stor andel af sådanne korte frihedsstraffe. Næsten to tredjedele af alle ubetingede frihedsstraffe er på tre måneders fængsel og derunder. Spørgsmålet er, om vi kan gøre det bedre, uden at det behøver at blive dyrere.

Tre grundprincipper for straf

Arbejdsgruppens anbefalinger bygger på tre grundprincipper for straf.

For det første skal straffen gøre det klart for lovovertræderen, at hans adfærd har været uacceptabel.

For det andet skal straffen føre til, at vi får et tryggere samfund. Straffen skal forhindre, at den, der bliver straffet, overtræder loven igen, og den skal skræmme andre, der ellers kunne tænkes at overtræde loven.

Arbejdsgruppen om fremtidens straffe

For det tredje skal straffen indebære et element af genopretning over for offeret og samfundet. Det er ikke nok, at lovovertræderen bliver udsat for en ubehagelig oplevelse. Han skal også så vidt muligt bringes til at indse, at hans forbrydelse har betydet skade for et offer og for samfundet. Og selv om det langt fra altid er muligt, skal lovovertræderen i hvert fald gøre en indsats for at gøre skaden god igen.

De tre grundprincipper for straf er ikke angivet i nogen prioriteret rækkefølge. Den ideelle reaktion over for en lovovertræder opfylder alle tre formål.

Samtidig kunne man nævne mange andre hensyn, der skal tages, når man fastsætter reaktioner over for lovovertrædere. Man bliver for eksempel nødt til at se på, hvad det koster at gennemføre straffen og andre reaktioner over for de dømte. Den ideelle måde at reagere på over for lovovertrædere skal kunne gennemføres inden for et rimeligt budget. Men også det økonomiske spørgsmål kan være svært i denne sammenhæng, for økonomi er ikke kun et spørgsmål om, hvor mange penge, man giver ud. Det er i lige så høj grad et spørgsmål om, hvad man får igen.

Som det fremgår af bilag 1 til disse anbefalinger, er der betydelige økonomiske omkostninger ved at fuldbyrde de korte, ubetingede fængselsstraffe. Samtidig er de korte fængselsstraffe lange nok til at medføre nogle uheldige sociale konsekvenser, der øger risikoen for tilbagefald til kriminalitet, men for korte til, at afsoningen kan benyttes til at iværksætte relevante initiativer, der kan føre til et tryggere samfund. Også økonomiske hensyn og nyttehensyn taler derfor for en ny debat om straf i Danmark.

Arbejdsgruppens anbefalinger

Det er især hensynet til, at gerningsmanden skal betale tilbage til offeret og samfundet, som skal prioriteres højere end i dag. Samtidig er det arbejdsgruppens opfattelse, at man kunne skabe et tryggere samfund ved at reagere på en anden måde, end vi gør i dag, uden at ubehaget ved straffen bliver mindre.

Arbejdsgruppen anbefaler følgende tiltag til bedre straf i Danmark:

1. Den dømte skal konfronteres med konsekvenserne af sine handlinger

Arbejdsgruppen anbefaler brug af konfliktråd.

I konfliktråd mødes gerningsmand og offer med en mægler for at få talt ud om kriminaliteten. Formålet er blandt andet at give offeret mulighed for at bearbejde vrede, angst, irritation, frustration eller andre følelser, der kan være forbundet med at have været udsat for en forbrydelse.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at konfliktråd skal være frivilligt for offeret. Hvis offeret ikke vil eller kan deltage i konfliktråd, kan det være, at offerets familie eller

Arbejdsgruppen om fremtidens straffe

nære venner gerne vil. Hvis offerets familie eller nære venner ikke kan eller vil, kan gerningsmanden eventuelt mødes med en forening som for eksempel en forening for volds ofre eller efterladte for trafikofre.

Gerningsmanden skal have et ret håndfast tilbud om deltagelse. Straffen i form af konfliktråd skal fremgå direkte af dommen, og hvis gerningsmanden nægter at indgå i forløbet, skal alternativet være fængsel.

Det er godt for offeret at få afløb for nogle af sine følelser og måske svar på nogle af sine spørgsmål under medvirken af en professionel. Og det er ubehageligt og lærerigt for gerningsmanden at skulle se offeret eller offerets familie eller nære venner i øjnene. Det kan også være gavnligt for både offer og gerningsmand, at gerningsmanden får lejlighed til at sige undskyld.

2. Den dømte skal i højere grad betale tilbage til samfund og offer

Det er ikke nok at blive konfronteret med sit offer. Man skal som lovovertræder i videre omfang end i dag betale noget tilbage til samfundet og offeret.

Arbejdsgruppen anbefaler øget tilbagebetaling til samfundet ved hjælp af samfundstjeneste. Men samtidig anbefaler arbejdsgruppen en udbygning af den eksisterende ordning, blandt andet i form af mere konkret tilbagebetaling end den samfundstjeneste, vi kender i dag.

Det kunne være en mulighed, at gerningsmanden helt bogstaveligt skulle betale noget til offeret eller offerets familie – meget mere, end man gør i dag. Men der er nogle ulemper forbundet med sådan en løsning. For det første er der mange gerningsmænd, der ikke har penge. For det andet er der nogle gerningsmænd, der har mange penge, og for dem vil det måske ikke føles som nogen særlig aktiv handling at bestille en bankoverførsel til offerets advokat.

En anden mulighed er at bruge en mere aktiv form for tilbagebetaling. Vi kender det i dag fra samfundstjeneste, hvor forbryderen skal udføre almennyttigt arbejde i sin fritid i et bestemt antal timer, der fastsættes af retten.

Samfundstjeneste er en god straf, fordi den tvinger gerningsmanden til aktivt at betale tilbage til samfundet. Samtidig opleves samfundstjeneste som en alvorlig straf, fordi samfundstjenesten bliver struktet ud over længere tid end fængselsstraffen. For eksempel vil 30 dages fængsel efter gældende praksis svare til 60 timers samfundstjeneste, der skal afvikles i løbet af et halvt år. Det kan føles hårdt at få en del af sin fritid beslaglagt ved at skulle arbejde aktivt i et halvt år. Det betyder samtidig, at man jævnligt bliver konfronteret med konsekvenserne af sine handlinger. Og det har den fordel, at gerningsmanden får knyttet nye, gode kontakter til et ikke-kriminelt miljø.

Arbejdsgruppen om fremtidens straffe

Samfundstjenesten bør så vidt muligt rettes mere aktivt imod det, den dømte har gjort. Det bedste eksempel er nok hærværk. Her kan man i videre omfang lade den dømte gøre rent efter sig eller andre hærværksmænd. Men princippet kan udvides, sådan at dømte for fodboldvold gør rent i og omkring stadions, og dømte for værthusvold hver søndag morgen fejer og gør rent i den indre by.

En sådan konkret tilbagebetaling til samfund og offer vil være bedre end fængselsstraf, fordi gerningsmanden bliver tvunget til at overveje konsekvenserne af sine handlinger og får mulighed for at gøre noget af skaden god igen. Samtidig vil det for mange være mindst lige så afskrækkende som fængselsstraf for eksempel at skulle tidligt op søndag morgen og gøre rent. Samfundet får mere ud af det, og det vil tilmed være billigere end fængselsstraf.

3. Den dømte skal i højere grad behandles

For nogle vil det være nok til at undgå gentagelse, at de bliver tvunget til at se konsekvenserne af deres handlinger i øjnene og betale noget tilbage. For en gruppe af personer vil det ikke være nok.

Arbejdsgruppen anbefaler, at man får regler om systematisk undersøgelse af behandlingsbehov i forbindelse med straffesager og håndfaste regler om et efterfølgende behandlingsforløb.

For de personer, der har brug for det, bør der være håndfaste tilbud om alkohol- eller narkotikabehandling. På samme måde skal der være kurser i at håndtere konflikter uden at anvende vold og kurser, hvor trafikofre holder foredrag om konsekvenserne af overtrædelse af færdselsreglerne. Disse håndfaste tilbud skal være der for at skabe et trygtere samfund. Det skal ikke være op til folk selv, om de vil lære redskaberne til at overholde de regler, der gælder.

Behandling er også en form for konfrontation – ikke med ofrene, men med en selv. Og behandling kan af denne grund føles lige så ubehagelig eller straffende som et kort fængselsophold, hvor man ikke behøver at se sig selv i øjnene.

4. Ubetinget fængselsstraf på op til tre måneder skal være en undtagelse

Gerningsmanden skal på en mere aktiv måde tvinges til at se konsekvenserne af sine handlinger i øjnene. Han skal betale tilbage til samfund og offer og behandles, hvis der er behov for det. Alt sammen for at straffe lovovertræderen alvorligt, skabe et trygtere samfund og for om muligt at genoprette noget af skaden.

Arbejdsgruppen anbefaler, at alle forbrydelser, der i dag udløser op til tre måneders ubetinget fængsel, for fremtiden som udgangspunkt skal resultere i en betinget dom med et krav om aktiv handling fra gerningsmanden som beskrevet ovenfor. Dette vil bringe straffene meget tættere på befolkningens retsfølelse, end de er i dag.

Arbejdsgruppen om fremtidens straffe

Det vil betyde en regel i straffeloven om, at straffe på op til tre måneders fængsel skal være betingede med krav om konfliktråd, tilbagebetaling til samfund og offer og om nødvendigt behandling, medmindre særlige omstændigheder gør sig gældende. Sådanne særlige omstændigheder kunne navnlig tænkes at være visse gentagelsestilfælde og tilfælde, hvor gerningsmanden på ingen måde vil påtage sig forpligtelser i forbindelse med straffene nævnt ovenfor. I disse situationer skal der idømmes ubetinget fængsel.

Den foreslåede ordning vil medføre et krav om, at der i alle domme med fængselsstraf på op til og med tre måneders ubetinget fængsel skal være en udtrykkelig og udførlig begrundelse for, hvorfor det er nødvendigt undtagelsesvist at bruge ubetinget frihedsstraf.

5. Personundersøgelser

Arbejdsgruppen anbefaler, at der i alle sagerne indhentes personundersøgelser.

Undersøgelsen af danskernes syn på straf viser, at kendskabet til gerningsmanden betyder meget for valget af straf.

Undersøgelsen viser endvidere, at jo mere kendskab folk har til gerningsmandens person, jo mere nuanceret ser folk på valget af straf. Der er ikke nogen grund til at tro, at andet skulle gælde for dommerne og lægdommerne.

Ligesom danskernes syn på straf bygger vores anbefalinger ovenfor på et nuanceret syn på straf. Anbefalingerne vil derfor ikke kunne gennemføres, medmindre man i alle de omfattede sager foretager en grundig undersøgelse af gerningsmandens personlige forhold. En sådan undersøgelse vil understøtte, at den enkelte gerningsmand får den rigtige straf, som vil 1) gøre det klart for gerningsmanden, at hans adfærd har været uacceptabel, 2) føre til et tryggere samfund og 3) indebære et element af genopretning over for offer og samfund.

6. Gerningsmandens personlige forhold skal tillægges langt større vægt

Arbejdsgruppen anbefaler, at domstolene får pligt til at lægge større vægt på gerningsmandens personlige forhold ved valg af straf.

For at sikre, at straffen opfylder sine formål, skal straffen ramme gerningsmanden på den rigtige måde. Og det kræver både øget kendskab til gerningsmanden og øget opmærksomhed på gerningsmandens personlige forhold ved valget af straf.

Forbrydelser, der ligner hinanden, skal straffes lige hårdt. Men det er ikke nogen hindring for at sammensætte ”pakken af straf” forskelligt til de forskellige typer af gerningsmænd.

Arbejdsgruppen om fremtidens straffe

7. Øget information

Arbejdsgruppen anbefaler, at man iværksætter en systematisk oplysning til borgerne om straffniveaueet i Danmark.

Undersøgelsen af danskernes syn på straf viser, at befolkningen mangler information om straffniveaueet i hvert fald i sagerne med op til tre måneders ubetinget fængsel, som udgør næsten to tredjedele af alle de ubetingede frihedsstraffe i Danmark. Så længe befolkningen ikke kender til straffniveaueet, vil debatten om straf i Danmark foregå på et ufuldstændigt grundlag. Det giver ikke megen mening at tilkendegive, at man ønsker strengere straf, hvis man ikke ved, hvad straffen er i dag.

Der påhviler alle inden for det politiske system og retssystemet et ansvar for at stille informationer om straf i Danmark til rådighed for borgerne og pressen på en enkel og lettilgængelig måde. Medierne har også et selvstændigt ansvar for at præsentere den dagligdags virkelighed i de danske retssale ved siden af de mere spektakulære sager.

Det næste skridt mod en mere oplyst debat om straf i Danmark må på dette område bestå i, at alle lever op til deres ansvar for at oplyse befolkningen om straf i Danmark.

Ved at holde befolkningen ordentligt orienteret opnår man også, at befolkningen bedre kan udtrykke deres mening om straf. En ordentligt orienteret befolkning vil derfor resultere i, at man fremover i videre omfang kan sikre, at straffene er i overensstemmelse med befolkningens retsfølelse.

8. Befolkningens indflydelse skal styrkes

Arbejdsgruppen anbefaler, at befolkningens indflydelse på konkrete straffesager styrkes.

Undersøgelsen om danskernes syn på straf viser, at danskernes holdninger til straf ikke slår igennem ved domstolene.

Det bør derfor undersøges, hvordan gennemslagskraften af befolkningens synspunkter kan styrkes. Det kan for eksempel ske ved at 1) ændre udvælgelsesprocedurerne for lægdommere, 2) udvide det sagsområde, lægdommerne deltager i, 3) udvide antallet af lægdommere i de enkelte sager, eller 4) ændre reglerne om voteringen mellem juridiske dommere og lægdommere.

9. Yderligere undersøgelse af danskernes syn på straf

Arbejdsgruppen anbefaler, at danskerne også bliver spurgt om deres holdning til straf i konkrete sager om mindre alvorlig kriminalitet (der i dag afgøres uden ubetinget

Arbejdsgruppen om fremtidens straffe

fængselsstraf) og meget alvorlig kriminalitet (der i dag afgøres med ubetinget fængselsstraf på et halvt år og derover).

Undersøgelsen om danskernes syn på straf viser, at hvis man skal tage danskernes syn på straf alvorligt, kræver det, at man spørger dem om det, det handler om i sidste ende. Nemlig helt konkrete straffesager med helt konkrete mennesker involveret.

Baggrund

Arbejdsgruppen om fremtidens straffe består af advokat Helle Lokdam (formand), advokat Jakob Lund Poulsen, advokat Hanne Rahbæk, politimester i Vejle Claus Nørøxe, professor, dr. jur. Flemming Balvig, lektor, lic. jur. Beth Grothe Nielsen, vicedirektør i Kriminalforsorgen Annette Esdorf, seniorpartner i Right Management, ph.d. Ole Ingstrup (tidligere fængselsinspektør i Danmark og leder af det føderale fængselsvæsen i Canada), fængselsinspektør Anne Marie Heckscher samt juridisk konsulent i Advokatsamfundet Mads Bundgaard Larsen, der undervejs i forløbet har afløst advokat Rasmus Møller Madsen (nu afdelingschef samme sted) som gruppens sekretær.

Undersøgelsen af danskernes syn på straf er muliggjort af bevillinger fra Margot og Thorvald Dreyers Fond, Justitsministeriets Forskningspulje og Hotelejer Andreas Harboes Fond.

Til brug for drøftelserne i arbejdsgruppen har vi udover danskernes syn på straf taget udgangspunkt i en række oplysninger, som er vedlagt som bilag til disse anbefalinger:

Bilag 1. Korte, ubetingede frihedsstraffe

Bilag 2. Alternativer til korte, ubetingede frihedsstraffe

Bilag 3. Gennemgang af de gældende regler om samfundstjeneste

BILAG 1. Korte ubetingede fængselsstraffe

1. Strafferetlige afgørelser

I 2004 blev der ifølge Danmarks Statistik truffet i alt 194.926 strafferetlige afgørelser, der fordelte sig således:

Ubetingede frihedsstraffe	10.872
Betingede frihedsstraffe	12.762
Bøder	148.620
Tiltalefrafald	2.876
Tiltale undladt	17.252
Anden afgørelse	797
Frifindelser	1.747

[Kilde: Danmarks Statistik, Kriminalitet 2004, tabel 3.01A]

2. Ubetingede fængselsstraffe. Straflængder

Det danske straffesystem er kendetegnet ved, at en forholdsvis stor del af de ubetingede fængselsstraffe er meget korte. Således var i 2004 mere end halvdelen (53 %) af de idømte fængselsstraffe på to måneder eller mindre. Næsten to tredjedele (65 %) af de idømte fængselsstraffe var på tre måneder eller mindre.

Fordelingen på straffelængder af 10.725 ubetingede frihedsstraffe, der blev idømt i 2004, fremgår af tabellen nedenfor.

1-30 dage	3.233
31-60 dage	2.437
2-3 måneder	1.241
3-4 måneder	763
4-6 måneder	969
6-9 måneder	511
9-12 måneder	504
Over 1 år	1.067

[Kilde: Danmarks Statistik, Kriminalitet 2004, tabel 3.12].

3. Korte fængselsstraffe. Arten af kriminalitet

Ser man alene på de korte fængselsstraffe på tre måneder eller mindre, er ca. en tredjedel (33 %) af disse idømt for vold, og en anden tredjedel (30 %) er idømt for tyveri eller andre ejendomsforbrydelser. I øvrigt vedrører de korte fængselsstraffe primært overtrædelse af færdselsloven (18 %) og overtrædelse af lov om euforiserende stoffer (8 %).

Af tabellen nedenfor fremgår fordelingen af de korte domme (3 måneder eller mindre), der blev idømt i 2004, efter arten af kriminalitet.

Sædelighedskriminalitet	75	(1 %)
Voldsforbrydelser	2.303	(33 %)
Ejendomsforbrydelser	2.076	(30 %)
Andre forbrydelser	459	(7 %)
Færdselslov	1.228	(18 %)
Særlovgivning i øvrigt	770	(11 %)
- heraf lov om euforiserende stoffer	562	(8 %)

[Kilde: Danmarks Statistik, Kriminalitet 2004, tabel 3.12]

4. Fængselspopulationen. Straflængder

Ser man på de personer, som til enhver tid afsoner fængselsstraf i fængsler eller arresthuse, tegner billedet sig anderledes. Over halvdelen af disse (55 %) afsoner lange straffe på 1 år eller mere. Forklaringen herpå er, at dem der er idømt korte straffe, hurtigt er ude af fængslet igen – i modsætning til dem med de lange straffe.

Fængselsafsonerne den 27. december 2005 fordelte sig således efter straffens længde:

0-3 måneder	21%
4-11 måneder	24%
1 år op til 2 år	18%
2 år op til 5 år	19%
Over 5 år	18%

[Kilde: Kriminalforsorgens statistik register].

Som det fremgår af tabellen, var det kun 21 % af den samlede fængselspopulation, der afsonede domme på 3 måneder eller mindre.

5. Bødeforvandlingsstraffe

Ved siden af de idømte fængselsstraffe er der et antal bøder, der på grund af manglende betaling bliver omsat til – typisk ganske korte – fængselsstraffe. Ifølge oplysning fra Rigspolitechefen blev der i 2003 omsat i alt 3.954 bødestrafte til fængselsstraffe. I 2004 blev i alt 2.559 bødestrafte forvandlet til fængselsstraffe.

Bødeafsonere optog i 2003 gennemsnitligt 40 pladser dagligt i fængsler og arresthuse. Tallet omfatter kun ”rene” bødefsonere og således ikke de bøder, der afsones i tilslutning til en fængselsstraf. Sidstnævnte må antages at have undtagelsens karakter, idet det efter de gældende administrative regler er hovedreglen, at strafafsonere skal gives udsættelse med betaling af bøder til efter afsoningen.

Omfanget af bødefsoning er faldet meget gennem de seneste ca. 10 år. I 1995 optog bødefsonere således dagligt ca. 100 pladser i gennemsnit i fængsler og arresthuse, mens det i 2003 var faldet til

ca. 40. I 2004 og 2005 er omfanget yderligere halveret, så bødefsonere nu optager omkring 20 pladser dagligt.

Den 1. november 2005 trådte en ny lov i kraft, hvorefter bødeinddrivelse blev overflyttet fra politiet til en central statslig restanceinddrivelsesmyndighed. Et af formålene med den nye lov var en mere effektiv bødeinddrivelse. Såfremt dette formål bliver indfriet, må det antages, at omfanget af bødefsoning vil falde yderligere. I Norge, hvor bøder inddrives af en central statslig inddrivelsesmyndighed, anvendes bødefsoning kun i yderst begrænset omfang.

6. Omkostninger ved de korte fængselsstraffe

De fleste dømte med korte straffe på tre måneder eller mindre afsoner deres straf i åbne fængsler. En del – navnlig de voldsdømte, der skal påbegynde afsoningen inden 30 dage - afsoner dog straffen i arresthus. Undtagelsesvis kan afsoningen ske i lukket fængsel, eller den dømte kan af disciplinære grunde overføres til lukket fængsel til udståelse af reststraffen.

Den gennemsnitlige daglige udgift pr. fangedag var i 2005 følgende:

- Åbent fængsel: 928 kr. pr. dag
- Arresthus: 886 kr. pr. dag
- Lukket fængsel: 1.708 kr. pr. dag

[Kilde: Kriminalforsorgens Årsrapport 2005, tabel 2]

Udgiften omfatter den daglige drift til personale, kost, beskæftigelse, behandlingsprogrammer mv. samt vedligeholdelse, men ikke afskrivning på bygninger.

Hovedparten af de korttidsstraffede opholder sig højst 2 måneder i fængsel, inden de løslades på endt straf eller på prøve.

Hvis det skønsmæssigt anslås, at opholdstiden for dømte med straffe til og med 3 måneder – i alt 6.911 domme - er 45 dage, og at 80 % udstår straffen i åbent fængsel, 10 % i arresthus og 10 % i lukket fængsel, er Kriminalforsorgens samlede udgift til fuldbyrdelse af de korte straffe til og med 3 måneder godt 300 mio. kr. årligt.

Udover de direkte omkostninger ved afsoningen er der en række afledte omkostninger og naturligvis nogle menneskelige omkostninger. Selv om der er tale om relativt kortvarige afsoningsforløb, er der erfaringsmæssigt en ikke ubetydelig risiko for, at afsoningen indebærer, at den dømte mister sit arbejde eller får forlænget eller afbrudt et igangværende uddannelsesforløb. Dette gælder ikke mindst i forhold til voldsdømte, hvor reglen om at afsoningen skal påbegyndes inden 30 dage medfører, at det næsten er udelukket at få bevilget udsættelse med afsoningen fx til den førstkomende ferieperiode.

7. Indhold i afsoningen af korte fængselsstraffe

Under afsoning af fængselsstraf er der mulighed for at deltage i undervisning, enten i fængslerne eller på undervisningsinstitutioner uden for fængslet via udgang fra fængslet (frigang).

Der er endvidere mulighed for at udnytte et fængselsophold til at gennemgå et relevant behandlingsforløb. Dette kan ske enten i fængslet eller på en behandlingsinstitution i medfør af straffuldbyrdelseslovens § 78. Gennem de senere år er der i fængslerne opbygget en række behandlingstilbud. Det drejer sig dels om behandling, der retter sig imod specifikke grupper af dømte, fx stofmisbrugere, alkoholmisbrugere, psykisk syge/svage, sexkriminelle, voldskriminelle

mv., dels om behandlingsprogrammer rettet mod bredere målgrupper, fx ”Det kognitive færdighedsprogram” og ”Anger Management”.

Fælles for såvel undervisning som behandling er, at dette kun i meget begrænset omfang kan tilbydes indsatte med helt kortvarige ophold i fængslet, idet der efter den nødvendige visitation ikke er så lang tid tilbage inden løsladelsen, at der med mening kan etableres et undervisnings- eller behandlingsforløb.

Dette indebærer, at dømte med helt korte fængselsstraffe i praksis kun i meget begrænset omfang vil kunne benytte fængslernes tilbud om under fængselsopholdet at gennemgå relevante behandlingsprogrammer, der sigter mod at begrænse risikoen for ny kriminalitet, eller til gennem undervisning mv. at udvikle nye kompetencer med samme sigte.

På grund af den korte opholdstid bliver der endvidere ikke lavet de handleplaner for afsoningen og tiden efter løsladelsen, som skal laves for dømte med længere straffe.

BILAG 2. Alternativer til korte ubetingede fængselsstraffe og til afsoning i fængsel.

1. Betingede domme, samfundstjeneste og vilkår om struktureret, kontrolleret alkoholbehandling

Som det fremgår af BILAG 1, blev der i 2004 afsagt i alt 12.762 betingede fængselsstraffe.

Der blev i 2005 afsagt 4.127 betingede fængselsstraffe med vilkår om samfundstjeneste. Knap halvdel (1.945.) af samfundstjenestedommene vedrørte færdselslovovertrædelser, den anden halvdel (2.182) vedrørte anden kriminalitet.

Efter udvidelsen af området for samfundstjenesten i 2000 til også at omfatte overtrædelser af færdselsloven, jf. kapitel 5, har det samlede antal domme til samfundstjeneste siden 2001 ligget relativt stabilt med ca. 4.000 domme årligt.

Samfundstjeneste er udførligt beskrevet i BILAG 3.

Den 31. december 2005 førte Kriminalforsorgen tilsyn med 1.116 personer, der var idømt betinget fængselsstraf for overtrædelse af færdselsloven med vilkår om struktureret, kontrolleret alkoholbehandling. Samme dag var der 2.702 personer i tilsyn hos Kriminalforsorgen som følge af en dom til samfundstjeneste.

Der foreligger ikke oplysninger om udgiften til gennemførelse af tilsyn med betinget dømte og samfundstjenestedømte, men udgiften er væsentlig lavere end udgiften ved at fuldbyrde ubetingede fængselsstraffe. Samtidig er der oplagte fordele for den dømte, som – i modsætning til hvad der gælder under et fængselsophold - kan bibeholde sit arbejde, fortsætte skolegang mv. og opretholde det daglige samvær med familie og omgangskreds

2. Betinget dom med vilkår om sexologisk behandling.

Personer, der har begået seksualkriminalitet, der ikke er forbundet med vold – har siden 1997 – som alternativ til en ubetinget fængselsstraf mellem 4 måneder og 1½ år – kunnet idømmes en betinget fængselsstraf på vilkår af, at de undergiver sig (ambulant) behandling på en sexologisk eller psykiatrisk hospitalsafdeling. Det vil normalt tillige være et vilkår, at de indledningsvis opholder sig 3 måneder på en af Kriminalforsorgens pensioner.

3. Betinget dom med vilkår om deltagelse i et ”Anger Management” program

I efteråret 2005 blev der iværksat et pilotprojekt, hvor unge under 20 år, der har begået mindre alvorlig voldskriminalitet, har mulighed for at blive idømt en betinget dom med vilkår om, at de som led i et tilsyn skal deltage i et behandlingsprogram – ”Anger Management” - i Kriminalforsorgen i Frihed - der har til formål at lære dem at håndtere vrede og aggressivitet. Forsøget, der i første omgang kun omfatter Københavnsområdet, skal evalueres efter ca. 2 år.

4. Afsoning af fængselsstraf i hjemmet med intensiv, elektronisk overvågning (fodlænke)

Folketinget vedtog d. 19. maj 2005 en ændring af straffuldbyrdelsesloven, der gav mulighed for, at fængselsdomme på tre måneder eller mindre, som var idømt efter færdselsloven, kunne afsones i hjemmet under intensiv elektronisk overvågning (med fodlænke).

Lovændringen havde sammenhæng med en ændring af færdselsloven, som blev vedtaget samtidig, og som indebar en skærpelse af straffene for spirituskørsel.

Loven om afsoning i hjemmet med fodlænke trådte i kraft den 1. juli 2005 og omfattede alle, der efter 1. april 2005 var idømt op til 3 måneders fængsel for overtrædelse af færdselsloven. Det blev vurderet, at der – når ordningen var fuldt udbygget - løbende ville være ca. 150 personer, der afsonede en fængselsstraf i hjemmet med fodlænke. Af de 150 "fodlænkepladser" skulle skønsmæssigt ca. 50 frigøre eksisterende fængselspladser, medens de øvrige ca. 100 skulle dække det pladsbehov, som fulgte af straffeskærpelsen.

Den 21. april 2006 blev straffuldbyrdelsesloven igen ændret, så også alle unge under 25 år, der er idømt op til 3 måneders fængsel – uanset arten af kriminalitet – kan få tilladelse til at afsone deres straf i hjemmet under intensiv elektronisk overvågning, d.v.s. med fodlænke.

Tilladelse til at afsone en fængselsstraf i hjemmet meddeles administrativt af Direktoratet for Kriminalforsorgen efter den dømtes ansøgning. Tilladelse forudsætter, at den dømte vurderes egnet til at afsone i hjemmet og erklærer sig villig til at overholde en række vilkår, herunder bl.a. at afholde sig fra indtagelse af alkohol og euforiserende stoffer og at undergive sig regelmæssig kontrol heraf.

Afsoning i hjemmet med fodlænke indebærer et meget intensivt tilsyn og tilsvarende kontrol samt obligatorisk deltagelse i kriminalitetsforebyggende programmer. Ordningen ligger således tæt op af den svenske fodlænkeordning, som har eksisteret siden 1994, og som senest er udvidet, så den omfatter alle, der er idømt fængsel i op til 6 måneder.

I Danmark er der for tiden løbende ca. 80 dømte, som afsoner deres straf i hjemmet med fodlænke. Det er fortsat vurderingen, at der, når ordningen er fuldt udbygget, løbende vil være ca. 150 dømte, der afsoner deres straf i hjemmet med fodlænke.

Udgiften ved afsoning i hjemmet med fodlænke er kun ganske lidt lavere end udgiften ved afsoning i et åbent fængsel. Det skyldes, at loven om hjemmeafsoning forudsætter et meget intensivt tilsyns- og kontrolforløb forankret i Kriminalforsorgen i Frihed og obligatorisk deltagelse i behandlingsprogrammer.

5. Afsoning af fængselsstraf i behandlingsinstitution mv.

Efter straffuldbyrdelseslovens § 78 kan fængselsstraffe helt eller delvis afsones i Kriminalforsorgens pensioner eller i institutioner uden for Kriminalforsorgen, når den dømte har et særligt behandlingsbehov, som bedst kan tilgodeses i den pågældende institution. Det er en forudsætning, at der ikke er afgørende hensyn til retshåndhævelsen, der taler imod en afsoning uden for fængsel eller arresthus.

Efter straffuldbyrdelseslovens § 78, stk. 2 skal unge under 18 år som hovedregel afsone en idømt fængselsstraf i en behandlingsinstitution mv. uden for fængsel eller arresthus.

Bilag 3. Samfundstjeneste

1. Gældende ret

Reglerne om dom til samfundstjeneste findes i straffelovens kapitel 8.

§§ 62-64 har følgende ordlyd:

”§ 62. Såfremt betinget dom efter reglerne i §§ 56 og 57 ikke findes tilstrækkelig, kan retten, hvis tiltalte findes egnet hertil, afsige betinget dom med vilkår om samfundstjeneste.

Stk. 2. Afgørelsen om udsættelse af fængselsstraf træffes efter reglerne i § 56, stk. 1 og 2.

Stk. 3. Udsættelsen betinges af, at den dømte ikke i en prøvetid begår strafbart forhold, og at han overholder de i medfør af § 63 fastsatte vilkår.

§ 63. Som vilkår for udsættelsen af fængselsstraf bestemmes, at den dømte skal udføre ulønnet samfundstjeneste i mindst 30 og højst 240 timer. Den fastsatte arbejdspligt skal opfyldes inden for en længstetid, der udmåles i forhold til antallet af arbejdstimer.

Stk. 2. Den i medfør af stk. 1 fastsatte længstetid kan af tilsynsmyndigheden forlænges, hvis særlige grunde taler derfor, dog ikke ud over prøvetiden. Tilsynsmyndighedens afgørelse om forlængelse af længstetiden indbringes efter anmodning fra den dømte for retten.

Stk. 3. I dommen fastsættes en prøvetid på højst 2 år. Det kan i dommen bestemmes, at prøvetiden ophører, når længstetiden for arbejdsforpligtelsens opfyldelse er udløbet.

Stk. 4. Den dømte undergives tilsyn i prøvetiden. Retten kan endvidere, hvis det findes formålstjenstligt, fastsætte vilkår som nævnt i § 57. Tilsynet ophører, og eventuelle vilkår efter § 57 bortfalder, når længstetiden for arbejdspligtens opfyldelse er udløbet, medmindre andet er bestemt i dommen.

§ 64. I forbindelse med betinget dom med vilkår om samfundstjeneste kan der idømmes ubetinget fængselsstraf eller bøde efter reglerne i § 58. En i medfør af § 58, stk. 1, fastsat fængselsstraf kan dog ikke overstige 3 måneder.”

Bestemmelserne i §§ 65-67 vedrører ændringer i de fastsatte vilkår samt vilkårs-overtrædelser.

2. Reglernes tilblivelse

2.1. Betænkning nr. 806/1977

Reglerne om samfundstjeneste blev oprindelig introduceret i Danmark ved betænkning nr. 806/1977 om ”Alternativer til frihedsstraf – et debatoplæg” afgivet af en arbejdsgruppe under Justitsministeriet. I betænkningen skitserede man et forslag, som navnlig baserede sig på erfaringer indhentet i Storbritannien.

På baggrund af betænkningens anbefalinger nedsatte Straffelovrådet i efteråret 1979 efter aftale med Justitsministeriet en arbejdsgruppe, der skulle overveje udformningen af en eventuel forsøgsordning med samfundstjeneste i København på grundlag af de gældende regler om betingede domme.

Straffelovrådet indstillede den 15. oktober 1980 over for Justitsministeriet, at der blev iværksat en forsøgsordning med samfundstjeneste i København efter de retningslinier, som arbejdsgruppen havde skitseret.

En forsøgsordning med samfundstjeneste ved Københavns Byret og ved retterne i Nordjyllands Amt blev iværksat ved en folketingsbeslutning af 25. maj 1982.

I bemærkningerne til beslutningsforslaget karakteriseres samfundstjeneste som en strafferetlig sanktion, hvis hovedindhold består i, at den dømte – hvis den pågældende giver samtykke hertil – pålægges pligt til at udføre ulønnet samfundsnyttigt arbejde i sin fritid.

Som opfølgning på forsøgsordningen afgav kriminalforsorgen i 1987 og 1988 to redegørelser om de indhøstede erfaringer.

2.2. Betænkning nr. 1211/1990

Straffelovrådet afgav i 1990 betænkning nr. 1211/1990 om samfundstjeneste (delbetænkning II om sanktionsspørgsmål).

Straffelovrådet anbefalede på baggrund af de indhøstede erfaringer, at samfundstjeneste blev indført som en permanent landsdækkende ordning og beskrevet i straffelovens kapitel 8.

Straffelovrådet overvejede, om det skulle være et krav, at den tiltalte havde meddelt samtykke til gennemførelse af samfundstjeneste. Et flertal af udvalgets medlemmer fandt det rigtigst, at spørgsmålet om den tiltaltes stilling til aftjening af samfundstjeneste indgik som et led i den egnethedsvurdering, som skulle foretages, uden at der i lovgivningen blev stillet egentligt krav om samtykke. Den tiltaltes samtykke blev dog anset som en forudsætning for, at samfundstjenesten rent praktisk kunne gennemføres.

Betænkningen (kapitel 5) indeholdt tillige en diskussion af, hvorvidt der i menneskerettighedskonventionens artikel 4 og ILO-konventionerne, kunne udledes et krav om, at den tiltalte skulle meddele samtykke.

”Straffelovrådet finder ikke, at ILO-konventionens og dommens sondring mellem arbejde for det offentlige og for det private kan udgøre en hindring for samfundstjeneste, der benyttet privatpersoner og private organisationer som arbejdsgivere. Da ILO-konventionen omfatter medlemmer af den internationale arbejdsorganisation og indeholder en regulering af arbejdsforhold, vil Straffelovrådet bemærke, at anvendelsen af arbejdssteder i Danmark forudsætter godkendelse fra arbejdsmarkedsnævnene.

Der ville være mere grund til at opstille en modsætning mellem på den ene side hårdt fysisk arbejde, der kun er beregnet på at virke som straf, og på den anden side meningsfyldt, overkommeligt og tidsmæssigt rimeligt afgrænset arbejde, som er egnet til at engagere de dømte i aktiviteter sammen med andre på en måde, som fremmer resocialiseringen.

Det stiller sig for Straffelovrådet som uvist, om synspunkter vedrørende arbejdets karakter, omfang og formål kan tænkes anlagt, hvis det kommer til autoritative afgørelser om fortolkning af konventionens artikel 4. Man finder det dog på forhånd sandsynligt, at sådanne kriterier, hvis de bliver anlagt, ikke vil ramme de former for samfundstjeneste, der anvendes i Danmark”
(side 64)

Straffelovrådet drøftede (kapitel 7), om det udtrykkeligt i Danmark skulle fastslås, at samfundstjeneste var et alternativ til ubetinget frihedsstraf. Dette bl.a. for at hindre, at der skete en skærpelse af straffen på de områder, hvor der tidligere var blevet udmålt rent betingede straffe.

Det fremgår af betænkningen, side 81, at et flertal af udvalgets medlemmer fandt, at dom til samfundstjeneste som en permanent og selvstændig strafferetlig sanktion ville finde sin plads på straffeskalaen mellem den betingede dom (eventuelt med tilsyn og andre særlige vilkår) og den ubetingede frihedsstraf. Det var flertallets opfattelse, at dette burde finde klart udtryk i selve den lovregel, der instituerede dom til samfundstjeneste, og at dette burde gælde uanset, at samfundstjeneste også efter flertallets opfattelse fortsat burde anvendes med det formål at være et alternativ til en ubetinget frihedsstraf. Flertallet fandt det kunstigt, at domstolene forud for en dom til samfundstjeneste først skulle fastslå, at ubetinget frihedsstraf var forskyldt. Det var den ordning, som var skitseret af udvalgets mindretal.

For så vidt angår kriminalitetstypen indeholdt betænkningen ingen begrænsninger heri. Der forelå forud for forsøgsordningens iværksættelse nogle vejledende udtalelser, og det var Straffelovrådets opfattelse, at disse udtalelser havde haft betydning for den praksis, der har udviklet sig ved domstolene.

Disse udtalelser refereres således:

”Det er i indstillingen fra 1980 gengivet, at samfundstjeneste navnlig ville komme på tale over for ”(yngre) kriminelle, som dømmes for berigelseskriminalitet, dokumentfalsk og brugstyveri”.

Om personer, der dømmes for vold eller hærværk, bemærkede arbejdsgruppen, at sådanne personer ”efter en individuel bedømmelse kan være egnede til samfundstjeneste”.

På den anden side antog man, at en mere udstrakt anvendelse af samfundstjeneste i disse tilfælde kunne medføre uheldige reaktioner i offentligheden. Man anbefalede derfor, at samfundstjeneste blev anvendt ”med en vis varsomhed” i sager om vold og hærværk.”

2.3. Lovgivning

Reglerne om samfundstjeneste blev indsat i straffeloven ved lov nr. 6 af 3. januar 1992 og byggede i det væsentlige på det lovudkast, som var indeholdt i betænkningen fra 1990.

Ved lov nr. 274 af 15. april 1997 justerede man reglerne om samfundstjeneste for så vidt angår problemer, der var konstateret i forholdet mellem tilsynsperioden og

den fastsatte længstetid.

Der blev ligeledes åbnet mulighed for at give samfundstjeneste i tilknytning til en ubetinget frihedsstraf eller bøde, jf. straffelovens § 64, jf. § 58 om kombinationsdomme.

Ved lov nr. 230 af 4. april 2000 blev der lagt op til en udvidet anvendelse af samfundstjeneste inden for det hidtidige område samtidig med, at samfundstjeneste blev gjort anvendelig som straf i forbindelse med spirituskørsel. Bl.a. i forbindelse hermed blev mindstetimetallet for samfundstjeneste nedsat fra 40 til 30 timer.

Ved lov nr. 380 af 6. juni 2002 om ændring af blandt andet straffeloven blev brugstyveri af motorkøretøj udskilt til en ny bestemmelse i straffeloven (§293a). Det blev ved bestemmelsen forudsat, at førstegangstilfælde af brugstyveri af en bil som udgangspunkt skulle anses med en ubetinget frihedsstraf på 14 dage. Det fremgik af forarbejderne, at dommen, navnlig for unge under 18 år, kunne gøres betinget med vilkår om samfundstjeneste.

3. Retspraksis for domme til samfundstjeneste fordelt på kriminalitetstyper

Der blev i 2005 afsagt 4.127 betingede fængselsstraffe med vilkår om samfundstjeneste. Knap halvdelen (1.945) af samfundstjenestedommene vedrørte færdselslovsovertrædelser, den anden halvdel (2.182) vedrørte anden kriminalitet.

Efter udvidelsen af området for samfundstjenesten i 2000 til også at omfatte overtrædelser af færdselsloven, jf. kapitel 5, har det samlede antal domme til samfundstjeneste siden 2001 ligget relativt stabilt med ca. 4.000 domme årligt.

Den 31. december 2005 førte kriminalforsorgen tilsyn med 1.116 personer, der var idømt betinget fængselsstraf for overtrædelse af færdselsloven med vilkår om struktureret, kontrolleret alkoholbehandling. Samme dag var der 2.702 personer i tilsyn hos kriminalforsorgen som følge af en dom til samfundstjeneste.

Der foreligger ikke oplysninger om udgiften til gennemførelse af tilsyn med betinget dømte og samfundstjenestedømte, men udgiften er væsentligt lavere end udgiften ved at fuldbyrde ubetingede fængselsstraffe. Samtidig er der oplagte fordele for den dømte, som – i modsætning til, hvad der gælder under et fængselsophold –

kan bibeholde sit arbejde, fortsætte skolegang m.v. og opretholde det daglige samvær med familie og omgangskreds.

Det ligger uden for arbejdsgruppens ramme at foretage en egentlig gennemgang af den retspraksis, som findes vedrørende fordeling af domme til samfundstjeneste på kriminalitetstyper.

Det må imidlertid generelt antages, at anvendelsen af samfundstjeneste synes i overensstemmelse med de forarbejder, som er refereret ovenfor. Samfundstjeneste anvendes således navnlig inden for området af berigelseskriminalitet, dokumentfalsk og brugstyveri. Det kan konstateres, at samfundstjeneste kun helt undtagelsesvist anvendes i forbindelse med domme om sædelighedskriminalitet. Inden for voldsområdet anvendes samfundstjeneste efter en konkret individuel vurdering, hvorunder bl.a. indgår gerningsmandens alder samt omstændighederne i forbindelse med den strafbare handling. Der foreligger ligeledes enkelte afgørelser inden for røveriområdet i de tilfælde, hvor gerningsmanden har anvendt trusler eller ringe vold for at bringe begrænsede værdier i sikkerhed.

4. Arbejdets art

I betænkning nr. 806/1977 om alternativer til frihedsstraf beskrives på side 91 det arbejde, som var omfattet af den engelske forsøgsordning om samfundstjeneste:

”b. Det arbejde, som udføres som samfundstjeneste, er af stærkt varierende karakter. Det drejer sig om forskellige former for håndværksarbejde, med hjælp af forskellig karakter i børne- og ungdomsklubber, frivillige hjælpeorganisationer, på hospitaler og andre institutioner, havearbejde, rengøring, husarbejde m.v.

Arbejdet har i nogle tilfælde haft karakter af enkeltmandsarbejde. Ofte er arbejdet dog udført i grupper, enten sammen med andre domfældte eller sammen med personer, der arbejder på frivilligt grundlag. I Woottonbetænkningen lægges der vægt på, at lovovertrædere, der er idømt samfundstjeneste, arbejder sammen med frivillige hjælpearbejdere, idet de kontakter, der følger heraf, antages at kunne indebære en gunstig påvirkning af de dømte. Betænkningen forudsætter derfor, at samfundstjeneste helt overvejende udføres i sådanne blandede grupper. På dette punkt synes Woottonudvalgets intentioner dog måske ikke helt at være gennemført i praksis. Efter rapporten fra Home Office blev godt en fjerdedel af arbejdet i undersøgelse-

sesperioden udført i arbejdsgrupper, der alene bestod af domfældte. I den forbindelse påpeges det i rapporten, at de domfældte godt kan komme i forbindelse med frivillige inden for det pågældende arbejdsområde, selv om de arbejder i grupper, som kun omfatter domfældte.

Udførelsen af arbejdet følges af en ansat i den frie kriminalforsorg, en ansat i en af de organisationer, der formidler arbejdet, eller en ansat på den institution, hvor arbejdet udføres. Afhængigt af de konkrete omstændigheder sker dette ved, at den pågældende aflægger besøg på arbejdspladsen eller selv deltager i arbejdets udførelse.

...

Efter rapporten har det ikke voldt problemer at skaffe arbejdsopgaver i nogen af de seks forsøgsområder. Derimod har det (naturligvis) i visse tilfælde været vanskeligt at finde det mest velegnede arbejde til den enkelte domfældte. Ved udvælgelsen af arbejdsopgaver er det et almindeligt princip, at der skal være tale om arbejde, som ellers ikke ville blive udført. Det anføres i rapporten, at dette formentlig har været medvirkende til at undgå problemer i forhold til fagbevægelsen. I den forbindelse kan det nævnes, at fagbevægelsen har været inddraget både i selve gennemførelsen og den praktiske anvendelse af samfundstjeneste. Inden iværksættelsen af forsøgsordningen havde den faglige landsorganisation således givet tilslutning til forsøget. Endvidere blev der i hvert af de seks forsøgsområder udpeget en repræsentant (kontaktmand) fra de lokale fagforeninger, som tages med på råd i tvivlstilfælde. I flere af forsøgsområderne har de lokale fagforeninger også været repræsenteret i de særlige tilsynsråd, der fører overopsyn med administrationen af samfundstjeneste.”

Arbejdsgruppens egne overvejelser om arbejdsopgaver er indeholdt i alternativbetænkningen fra side 104:

”c. Egnede arbejdsopgaver. Som tidligere nævnt bør alene arbejdsopgaver, som normalt ikke ellers ville blive løst, kunne udføres som samfundstjeneste. Arbejdet må endvidere være af en sådan karakter, at det kan udføres af ikke-professionel arbejdskraft, der kun har forholdsvis kortvarig tilknytning til det pågældende arbejdsområde. Ligeledes må det være en forudsætning, at arbejdet finder sted under forhold, hvor der kan føres regelmæssig kontrol med arbejdsforpligtelsens opfyldelse, og hvor arbejdssituationen ikke rummer særlige fristelser eller misbrugsmuligheder for den dømte. Disse krav må formentlig føre til, at arbejdet helt overvejende må være af assisterende ka-

rakter, således at det udføres i nær forbindelse med personer, der har fast tilknytning til det pågældende arbejdsområde. Af hensyn til den dømtes motivation for at opfylde arbejdsforpligtelsen og for at skabe mulighed for, at den dømtede får et positivt udbytte af straffesonen, må der endvidere lægges vægt på, at arbejdet så vidt muligt er af meningsfuld og engagerende karakter.

De nævnte krav til arbejdets karakter har i væsentlig grad lighed med kravene til de arbejdsopgaver, som omfattes af udstationeringsordningen vedrørende civile værnepligtige. Med henblik på at opnå et indtryk af mulighederne for at tilvejebringe egnede arbejdsopgaver har arbejdsgruppen derfor haft en række drøftelser med udstationeringschef Torben Gjedde fra udstationeringskontoret under styrelsen for civil værnepligt. Arbejdsgruppen har endvidere haft lejlighed til at mødes med konsulenter fra udstationeringskontoret.

...

Udstationeringsstederne er hovedsagelig offentlige eller offentligt støttede sociale eller kulturelle institutioner. Som eksempler kan nævnes ungdomsclubber og ungdomspensioner, institutioner inden for åndssvageforsorgen, pleje- og alderdomshjem, museer, biblioteker og foreninger som f.eks. Kirkens Korshær, Abbé Pierres Klunsere og Danske Røde Kors. De enkelte arbejdsopgaver på udstationeringsstederne er naturligvis af varierende karakter og afhænger af de konkrete forhold. Der kan være tale om assisterende pædagogisk arbejde, deltagelse i det almindelige omsorgsarbejde, hjælpeopgaver som at gå tur og snakke med plejepatienter og lignende, kontorarbejde, registreringsarbejde, løsning af praktiske, manuelle opgaver o.s.v. Erfaringerne vedrørende udstationeringsordningen har generelt været gode, og der har ikke været vanskeligheder ved at fremskaffe det nødvendige antal egnede udstationeringspladser.

...

På baggrund af de ovennævnte drøftelser med udstationeringskontorets ledelse er det arbejdsgruppens indtryk, at der må antages at være i alle tilfælde rimeligt gode muligheder for inden for de ovennævnte områder at tilvejebringe arbejdsopgaver, der vil være egnede til at blive udført som led i en eventuel anvendelse af samfundstjeneste som strafferetlig reaktion. Arbejdsgruppen er opmærksom på, at erfaringer vedrørende civile værnepligtige naturligvis ikke i sig selv kan være afgørende, når der er tale om en ordning, der angår efter omstændighederne forholdsvist hårdt belastede lovovertræ-

dere. Særlige problemer vil også kunne opstå, fordi de arbejdspladser, der kan komme på tale i forbindelse med samfundstjeneste, må ligge inden for en forholdsvis kort afstand fra den dømtes bopæl. Under de nuværende vanskelige forhold på arbejdsmarkedet, herunder følgerne af nedskæringerne inden for den sociale sektor, vil der naturligvis også kunne være en vis uvilje blandt fagforeninger og andre personaleorganisationer over for nye ordninger, der indebærer anvendelse af ulønnet arbejdskraft. Disse særlige problemer kan imidlertid ikke på forhånd anses for uløselige og bør efter arbejdsgruppens opfattelse ikke udelukke videre overvejelser vedrørende gennemførelse af samfundstjeneste. Særligt med hensyn til forholdet til fagbevægelsen skal arbejdsgruppen i den forbindelse fremhæve, at det må anses for meget væsentligt, at samfundstjeneste i givet fald får en sådan karakter, at ordningen vinder tilslutning på arbejdsmarkedet.”

I Straffelovrådets indstilling af 15. oktober 1980 om iværksættelse af en forsøgsordning bemærkes følgende omkring arbejdsopgaverne og deres tilvejebringelse:

”10.2. Det følger af forsøgsordningens lokale karakter, at arbejdsstederne fortrinsvis bør være beliggende i København eller Københavns omegn. Ved den konkrete anvisning af arbejdsopgaver bør der naturligvis lægges vægt på, at arbejdsstedet er i rimelig nærhed af den dømtes bopæl.

Spørgsmålet om, hvilke arbejdsopgaver, der er egnede til at blive udført som samfundstjeneste, er omtalt i betænkningen om alternativer til frihedssted side 104-107 og i straffelovrådets høringsnotat af 2. oktober 1978. På linie med de her anførte synspunkter er det arbejdsgruppens opfattelse, at samfundstjeneste under forsøgsordningen alene bør bestå i varetagelsen af opgaver af assisterende karakter inden for offentlige eller offentligt støttede institutioner. Arbejdet bør i videst muligt omfang være tilrettelagt således, at den dømte indgår i et arbejdsmæssigt fællesskab med personer, som har fast tilknytning til det pågældende arbejdsområde. Mere fritstående arbejdsopgaver som f.eks. individuel hjemmehjælp til gamle og syge bør ikke være omfattet af ordningen. Vigtigt er det at fremhæve, at samfundstjeneste alene bør omfatte udækkede arbejdsopgaver, som ikke kan forventes løst på anden måde. Ordningen bør ikke lægge beslag på arbejdspladser, som ellers ville være til rådighed for det almindelige arbejdsmarked.

På forhånd bør man nok regne med, at udbyttet af ordningen for de pågældende institutioner ofte vil være beskedent. Modtagelsen af den dømte og hans indpasning i institutionens arbejde vil efter omstændighederne kræve en betydelig indsats. Ikke sjældent vil der opstå komplikationer og afbrydelser i

arbejdets udførelse. Under alle omstændigheder vil der være klare begrænsninger ved en arbejdskraft, som kun er til rådighed i en kortere periode og kun i et fåtal af timer på enkelte dage i ugen. Alt i alt vil det nok være mest realistisk, hvis samfundstjeneste ikke primært betragtes som et arbejdsmæssigt tilskud til de institutioner, der deltager i ordningen, men i lige så høj grad ud fra den synsvinkel, at de pågældende institutioner ved at deltage i ordningen bidrager til en ny form for behandling af kriminelle.

På denne baggrund vil det formentlig være rigtigst, at man ved fremskaffelsen af arbejdssteder overvejende orienterer sig mod institutioner, som kan anvise konkrete arbejdsopgaver, der kan varetages af ikke-professionelle personer uden for den faste medarbejderstab, eller som har forudsætninger for at indpasse sådanne personer i løsningen af institutionens almindelige arbejdsopgaver. Deltagelse i konkrete projekter inden for rammerne af almennyttige foreninger, fritids- og ungdomsklubber vil være nærliggende som samfundstjeneste. Også i tilknytning til museer, teatre (frie teatergrupper), biblioteker, miljøarbejder og lignende vil der formentlig ofte foreligge en række praktisk betonede arbejdsopgaver, som vil kunne indgå i ordningen. Det samme gælder inden for store institutioner som f.eks. hospitaler. Derimod bør der formentlig vises tilbageholdenhed over for egentligt omsorgsarbejde, som bringer den dømte i selvstændig kontakt med særligt svage klientgrupper som f.eks. plejehjemspatienter.”

I betænkningen fra 1990 beskrives arbejdspligtens indhold, omfang og afvikling i kapitel 11:

”11.1. Arbejdets art.

11.1.1. Retningslinierne med hensyn til samfundstjenestens indhold blev foreslået af arbejdsgruppen i 1980 og kan i det væsentlige føres tilbage til betænkningen ”Alternativer til frihedsstraf”, Bet. nr. 806/1977. Det skulle dreje sig om ulønnet samfundsnyttigt arbejde, som ellers ikke kunne forventes at blive udført, og hvis anvendelse inden for straffesystemet derfor ikke kunne komme i nogen konflikt med det almindelige arbejdsmarked. Det sidstnævnte hensyn har lige fra forberedelsen af forsøgsordningen været varetaget gennem forhandlinger med arbejdsmarkedsnævnene, der har godkendt de enkelte arbejdssteder. Arbejdet skulle udføres i de dømtes fritid.

Det lå desuden fast, at man fortrinsvis skulle koncentrere sig om arbejdsopgaver af en assisterende karakter knyttet til foreninger, organisationer, institutioner m.v. af en almennyttig eller velgørende karakter, og at ordningen så-

ledes ikke omfattede arbejdsopgaver i almindelig erhvervsvirksomhed. Det blev antaget, at man sådanne steder var i stand til at anvise konkrete arbejdsopgaver, der kunne varetages af ikke-professionelle personer uden for den faste medarbejderstab, eller indpasse sådanne personer i løsningen af arbejdsstedets almindelige opgaver. Det lå uden for rammerne af den påtænkte forsøgsordning at stille arbejdskraft til rådighed for private personer, f.eks. gamle, enligstillede eller svagelige mennesker, der kunne have behov for praktisk hjælp. Denne afgrænsning havde bl.a. sammenhæng med et ønske om så vidt muligt at placere de dømt i arbejdsmæssige fællesskaber og at minimere risikoen for handlinger, der kunne gå ud over enkeltpersoner.

Det blev forudsat, at arbejdsopgaverne skulle fremskaffes og i de enkelte tilfælde anvises af den frie kriminalforsorg. I forhold til de enkelte domfældte skulle der ikke forud for dommen eller ved dommen gives oplysning om arten af det arbejde, der ville blive anvist. Men det blev ikke anset for udelukket, at man i forbindelse med personundersøgelsen søgte at danne sig et indtryk af, hvilke typer af arbejdsopgaver den pågældende havde interesse og forudsætninger for.

11.1.2. Således som forsøgsordningen blev tilrettelagt, blev det i første omgang kriminalforsorgens afdelinger i København og Nordjylland, der skulle løse den opgave at fremskaffe arbejdsmuligheder og anvise arbejdet i de enkelte tilfælde. Senere kom denne opgave til at foreligge i hele landet.

Om den almindelige fremgangsmåde med hensyn til fremskaffelse af arbejdspladser i et lokalområde bemærkes følgende: Kriminalforsorgens afdeling i området begynder med de kontakter, som man har i forvejen, og som antages at have noget at foreslå. Ved disses hjælp går man videre til organisationer, foreninger m.v., der kunne tænkes at være interesserede. Nogle steder har repræsentanter for flere foreninger m.v. været indkaldt til generelle orienteringsmøder.

Når en dom til samfundstjeneste er afsagt, kontaktes arbejdsstedet telefonisk af kriminalforsorgens afdeling og orienteres med klientens samtykke i fornødent omfang om dennes personlige forhold og kriminalitet. Et præsentationsmøde mellem arbejdsstedet, klienten og en repræsentant for afdelingen aftales. På dette møde orienteres klienten om arbejdsopgavernes art, og der udarbejdes en afviklingsplan. Det indskræpes over for klienten, at der kun ekstraordinært kan ændres i planen og altid kun efter aftale med afdelingen. Arbejdsstedets kontaktperson er i nogle tilfælde udpeget i forbindelse med indgåelse af aftale med arbejdsstedet, i andre tilfælde udpeges kontaktpersonen i præsentationsmødet.

I kriminalforsorgens Redegørelse II er der givet oplysninger om, hvorledes 1007 sager fordelte sig efter arten af de foreninger, institutioner, m.v., hvor der er udført samfundstjeneste. Det bemærkes, at nogle domfældte har arbejdet mere end ét sted.

...

Det ses af oversigten, at de hyppigst anvendte arbejdsområder er sport (20%), socialt hjælpearbejde (13%), U-lands- og genbrugsaktiviteter (12%), arbejde for børn og unge (11%), kultur og kirkeligt arbejde (hver 10%), tilsammen tre fjerdedele af alle de arbejdsplaceringer, der er omfattet af denne opgørelse.

På grundlag af 143 svar fra arbejdssteder på et spørgeskema kunne oplyses følgende om beskaffenheden af det arbejde, som de domfældte havde fået anvist:

Det hyppigst anvendte arbejde var rengøring, oprydning, diverse håndværksarbejde, havearbejde og andet forefaldende arbejde (ca. 65% af besvarelsene).

Derefter fulgte lettere kontorarbejde (fotokopiering, arkivering, maskinskrivning etc.) (ca. 15% af besvarelsene).

Endelig var der en mere spredt gruppe omfattende køkkenarbejde, tøjsortering m.v.”

5. Er reglerne tilstrækkelige?

På baggrund af ovenstående gennemgang af tilblivelsen af reglerne om samfundstjeneste må det konkluderes, at samfundstjeneste i den nuværende form ikke bidrager til den individuelle genopretning af den skade, som en skadevolder har forvoldt en skadelidt. Det er arbejdsgruppens generelle opfattelse, at det vil være ubetænkeligt at udvide området for samfundstjeneste til også at tage hensyn til den individuelle genopretning, såfremt offeret også giver samtykke hertil.