

Beslutningsforslag nr. B 73. Fremsat den 5. februar 1985 af Lenger (VS), Albrechtsen (VS), Anne Grete Holmsgård (VS), Elisabeth Bruun Olesen (VS) og Tinning (VS)

Forslag til folketingsbeslutning

om bekæmpelse af kriminaliteten, nedsættelse og systematisering af strafferammerne, aftrapning af frihedsstraffen og udvidet anvendelse af alternative sanktioner

Folketinget opfordrer regeringen til at iværksætte en kriminalpolitisk indsats ud fra følgende retningslinjer:

1. Kriminalitetsbekæmpelsen skal ske gennem en socialt og kulturelt orienteret indsats over for børn og unge samt miljøer, kvarterer, institutioner og personer, der i særlig grad må forventes at tilhøre en risikogruppe.
2. Strafferammerne i straffelovgivningen og særlovgivningen nedsættes og systematiseres, så der sondres mellem tre grupper af lovovertrædelser:
 - a) ikke-professionel kriminalitet uden voldsanvendelse,
 - b) de traditionelle kvalificerede forbrydelser samt miljøforurening og våben-smugleri,
 - c) organiseret, professionel kriminalitet, hvor gerningsmanden må anses at udgøre fare for andres liv, legeme, helbred og frihed.
3. Frihedsstraffen aftrappes og erstattes med alternative sanktioner primært over for socialt og kulturelt betinget kriminalitet

uden voldsanvendelse, sekundært over for socialt og kulturelt betinget kriminalitet i almindelighed.

Målsætningen er at aftrappe anvendelse af frihedsstraf, indtil den kun anvendes over for personer, der anses at udgøre fare for andres liv, legeme, helbred og frihed.

Alternative sanktioner introduceres successivt, dels som forsøg, dels som permanente sanktioner.

I takt med øget anvendelse af alternative sanktioner nedlægges tilsvarende fængselskapacitet.

4. De fornødne udgifter afholdes inden for kriminalforsorgens budget, således at der – i takt med indførelsen af alternative sanktioner – overføres midler fra anstalter og arresthuse til kriminalforsorgen i frihed.

Der overføres endvidere midler fra anstalter og arresthuse til brug for lokale kriminalitetsforebyggende projekter i kommunal regie, herunder selvorganiserede, foreningsorganiserede og beboerorganiserede projekter på lokalt plan.

Bemærkninger til forslaget

1. Formålet med frihedsstraffen

Det erklærede formål med frihedsstraffen har ikke ændret sig, siden direktøren for fængselsvæsenet i september 1948 udfærdigede en tilsyneladende fortsat gældende »almindelig instruks for fængselstjeneste«, hvori det bl.a. hed:

»Den opgave, der er overdraget fængselsvæsenets personale, består først og fremmest i fuldbyrdelsen af frihedsstraf, der idømmes et samfundsmember i anledning af begået lovovertrædelse.

Frihedsstraffens betydning i dag beror hovedsagelig på to forhold. Dels er truslen om den lidelse, som en frihedsberøvelse altid medfører, egnet til at skabe en særlig tilskyndelse hos samfundets medlemmer til at undlade lovovertrædelser. Dette kaldes straffens generalpræventive virkning. Dels giver frihedsberøvelsen samfundet en mulighed for at føre den enkelte lovovertræder tilbage til en normal tilværelse i samfundet. Denne virkning af straffen betegnes som den specialpræventive.

Løsningen af denne sidste opgave forudsætter et indgående kendskab til fangens person og forhold. De vigtigste af de midler, der herved står til fængselsvæsenets rådighed, er tilvænnelse og optræning til normalt samfundsnyttigt arbejde og undervisning af faglig eller almindelig kulturel art. Men dernæst kan der ved samtaler, ved eksempel og i det hele ved den ånd, der råder i en anstalt, øves en påvirkning, der går ud på at ændre fangernes indstilling, således at disse i modsætning til tidligere vil kunne indordne sig under samfundets love.

Gennem forsorgsarbejdet forsøges det derhos at formidle fangens overgang til en fri tilværelse.

Det er nødvendigt, at hele personalet medvirker til det nævnte formåls gennemførelse. Derfor er det første krav, der stilles til fængselsmanden, vilje og evne til samarbejde. Selv om der tildeles de enkelte af personalet forskellige opgaver inden for anstalten, er formålet med alt fængselsarbejde det samme, nemlig fangens tilbageførelse til en lovlydig tilværelse.

De i denne instruks indeholdte regler for fængselspersonalet kan alle udledes af dette grundsynspunkt og bør læses og tilegnes i forståelse heraf.

Fængselsarbejdet må aldrig blive en sløvende rutine. De givne regler skal overholdes, men til deres rette overholdelse kræves forståelse af deres formål.«

Selv om der mellem år og dag er sket omformuleringer, er der ikke siden denne »almindelige instruks« fremkommet nogen ny substans i formålsbeskrivelsen. Frihedsstraffen anvendes således fortsat som afskrækkelsesmiddel suppleret med et ønske om resocialisering. Udviklingen har vist, at denne resocialisering forekommer temmelig illusorisk, at påvirkningsmuligheder af mennesker under indespærring er begrænsede, og at der tillige optræder skadevirkninger.

Under den kriminalpolitiske konference på Christiansborg den 10. januar 1985 erkendte justitsministeren bl.a., at frihedsstraffen også har negative virkninger for den indsatte og hans familie, og at den negative virkning i et flertal af sagerne måske endda er større end resocialiseringen.

Det skal ikke skjules, at forslagsstillerne deler denne opfattelse, og at nærværende beslutningsforslag i stort omfang bygger på netop denne erkendelse af frihedsstraffen.

Det antages sædvanligvis, at der er fem begrundelser for anvendelse af frihedsstraffen: den generalpræventive funktion, den specialpræventive funktion, hævnens, forebyggelse af selvtaget og »at den indsatte i det mindste i perioden afholder sig fra kriminalitet.«

a. Den generalpræventive funktion

Denne funktion anses som oftest for at være den primære. Det vil sige, at truslen om straf afholder det store flertal af borgerne fra at begå lovovertrædelser. Betragtningen bygger imidlertid på en formodning om, at man i modsat fald ville gøre det, og at det er risikoen for straf, der afholder de fleste af os. Der foreligger ikke materiale, som videnskabeligt underbygger, at risikoen for straf – og i givet fald: risikoen for en høj straf – skulle

være afgørende i så henseende. Tværtimod begås de fleste lovovertrædelser under den forventning, at de ikke opdages, og hvis lovovertræderen derfor overhovedet foretager vurderinger, så er det snarere opdagelsesrisikoen, der vurderes. En eventuel opdagelse er i sig selv ubehagelig, og det gælder, helt uanset om den efterfølgende straf er mild eller hård. Dertil kommer, at en del lovovertrædelser begås i affekt, og at frihedsstraffen som generalpræventiv foranstaltning er helt uden virkning over for affekthandlinger.

Det har været sagt, at strafferammerne for de enkelte lovovertrædelser værdisætter det enkelte samfunds normer og moral og dermed bidrager til den socialiseringsproces og fællesskabsfølelse, som nok snarere end selve straffen udøver en præventiv virkning, jfr. Lars Nordskov Nielsens indlæg i »Breve fra danske fængsler«. Forslagsstillerne er dog af den opfattelse, at disse normer og værdier eksisterer i forvejen, og at de enkelte strafferammer kun formaliserer en i forvejen eksisterende samfundsmoral.¹⁾

Generelt må den generalpræventive virkning af en frihedsstraf antages at være begrænset, men den kan ikke ganske afvises. Det er dog uomgængeligt, at den marginale generalpræventive virkning af en bestemt frihedsstraf er faldende. Det vil sige, at det »ikke afskrækker ekstra«, at en bestemt straf øges. Og omvendt: at der ikke vil ske noget generalpræventiv tab, selv om de enkelte straffe sættes ned.

b. Den specialpræventive funktion

Det kan ikke udelukkes, at frihedsstraffen har en vis specialpræventiv funktion. Dette forudsætter dog en yderst kortvarig anvendelse og gælder formentlig kun over for ganske bestemte lovovertrædelser som f.eks. skattelovslovovertrædelser og spirituskørsel. I sådanne situationer fungerer den typisk som en »lærestreg«, men en lærestreg, der lige så vel kunne være opnået gennem f.eks. en klækkelig bøde. Dertil kommer, at eksempelvis de to nævnte typer af lovovertrædelser i større omfang end lovovertrædelser som helhed foretages af befolkningsskredse, der sædvanligvis opfatter sig selv som ganske agtværdige, og derfor er allerede afløringen en lærestreg.

Over for den langt hyppigere pådømte socialt og kulturelt betingede kriminalitet er den specialpræventive virkning mere tvivlsom. Frihedsstraffen efterlader i bedste fald den dømte i den samme situation, som han var i, før han blev indsat. I

værste fald er hans situation forværret socialt, økonomisk og personligt. Hvor en resocialiserende indsats ville have givet ham ansvarsfølelse og selv-værd, går frihedsstraffen ud på det modsatte, og under disse betingelser er den værre end ingenting.

Som Lars Nordskov Nielsen skriver i sit indlæg i »Breve fra danske fængsler«: »Tværtimod giver en række undersøgelser grundlag for den antagelse, at frihedsberøvelse og de forhold, hvorunder den gennemføres, kan være egnet til at reducere lovovertræderens evne til efter løsladelsen at klare sig socialt.«

Det har dog ganske stor virkning på den indsat-tes mulighed for at klare sig efter afsoningen, om han løslades til ordentlige forhold, til et rimeligt levestandard, en bolig, et arbejde, et socialt netværk osv., men den positive virkning af disse forhold kunne for så vidt også være opnået helt uden en frihedsstraf!

En særlig side af den specialpræventive funktion er som ovenfor nævnt, at så kan den indsatte i hvert fald ikke begå kriminalitet imens. Dette er unægtelig rigtigt. Forslagsstillerne kan imidlertid ikke under nogen omstændigheder acceptere, at der tages hensyn til denne funktion, idet den i sin konsekvens indebærer en legitimering af forebyggende tilbageholdelse/indespærring.

Det er sædvanligvis forudsat – som også nævnt i den citerede instruks fra 1948 – at den specialpræventive virkning optræder gennem behandling. Men for det første foregår der praktisk taget ikke behandling (forstået som resocialisering) i fængselsvæsenet, og for det andet er indespærring den dårligst tænkelige motivation for behandling (resocialisering), i særdeleshed når den eneste virkningsfulde behandling (resocialisering) ville bestå i at rette op på de sociale forhold, som i et overvejende antal tilfælde har ført til den begåede kriminalitet.

c. Hævn og forebyggelse af selvtægt

Såvel historisk som kulturelt ligger der et stærkt element af hævn bag anvendelse af frihedsstraffen. I hvert fald er hævnen det eneste af de sædvanligvis diskuterede formål, som kan siges at være opnået med en vis virkning. Det kan heller ikke udelukkes, at en pludselig mindre anvendelse af frihedsstraf i visse tilfælde ville indebære risiko for selvtægt.

Efter forslagsstillerens opfattelse er hævnen som formål med sanktionssystemet imidlertid det

¹⁾ En undtagelse herfra er dog bestemmelserne om straf for diskrimination på grund af race, religion m.v.

mindst frugtbar af dem alle. Den er helt uden positiv virkning på den frihedsdømte, og den indebærer – jo mere konsekvent den gennemføres – den størst mulige sikkerhed for, at den frihedsdømte efter løsladelsen følger flere ofre til de første.

Det må imidlertid erkendes, at hævnfølelsen er faktisk eksisterende, og politikere søger derfor med skiftende intensitet at fiske i rørte vande ved at kræve hårdere straffe for snart det ene, snart det andet, helt uanset at sådanne hårdere straffe ikke kan begrundes i noget som helst kriminalpræventivt formål. En markant ændring af kriminalpolitikken i mere human – og effektiv – retning kræver en intensiv offentlig debat, hvorunder der må opnås bred accept af, at det, der måske umiddelbart kan stride mod »retsofattelsen« hos nogle mennesker, godt kan være mest virkningsfuldt som kriminalitetsforebyggende og recidivbegrænsende foranstaltning.

Eksempelvis vil enhver med kendskab til den kriminalpolitiske debat erkende, at et menneske, som én gang har begået en handling – den være sig nok så alvorlig – i ren affekt, ikke har større risiko for at gøre det igen end et menneske, som måske (endnu) ikke har begået en sådan handling. Det vil også være en almindelig erkendelse, at indespærring af et sådant menneske er uden specialpræventiv virkning, og at affekthandlinger ikke kan forebygges af den generalpræventive virkning.

d. Konklusion

I det omfang der overhovedet kan antages at være generalpræventive eller specialpræventive funktioner i anvendelse af frihedsstraffen, vil disse med mindst samme resultat kunne opnås på anden vis. Kriminalpolitikens udvikling er dybest set et spørgsmål om holdninger, dels lovovertræderens holdning til normer og moral (og hans sociale og økonomiske muligheder for at overholde dem), dels de p.t. lovlidige borgeres holdning til lovovertræderne.

2. Kriminalitet

Kriminaliteten kan opdeles i et socialt fænomen, et kulturelt fænomen og den bevidste professionelle og organiserede kriminalitet. En sådan opdeling kan dels forklare noget om årsagerne, dels fortælle noget om mulighederne for at bekæmpe den.

Det er især den socialt betingede kriminalitet, der må påkalde sig interessen. For det første er det den hyppigste, og for det andet er bekæmpelsen af den kun et spørgsmål om ressourcer. I den hidtidige

ge kriminalpolitik har der ikke manglet sådanne. Eksempelvis anvendes der gennemsnitlig knap 600 kr. pr. dag pr. fængselsplads.

Under den kriminalpolitiske konference på Christiansborg den 10. januar 1985 refererede Else Holm fra Kriminalforsorgsforeningen en undersøgelse af 209 betinget dømte personer. Af disse var $\frac{2}{3}$ arbejdsløse på domstidspunktet, og halvdelen af dem havde været det i et år. Kun 46 havde normalt arbejde. Den refererede undersøgelse omfattede endog kun »lettere sager« (kun betinget dømte), men allerede her var der en tydelig tendens til, at der overvejende var tale om mennesker, som med ordene fra Søren Andersen, Dansk Fængselsforbund, var faldet gennem hele systemet – skole, hjem og socialforvaltning.

Else Holm oplyste videre, at de dømte bor dårligt, har dårlig økonomi, generelt ikke er særlig privilegerede, og at der derfor ikke skal meget til, for at de vil »tjene nogle nemme penge« og derfor indlader sig i kriminalitet.

Hvor der ofres gennemsnitlig knap 600 kr. pr. dag pr. fængselsplads, ofres der kun 26,95 kr. pr. dag pr. plads under den frie kriminalforsorg, hvor en del af de nævnte 209 betinget dømte skal hente støtte, råd og vejledning.

Andre undersøgelser viser, at de indsatte i de lukkede anstalter hovedsagelig har deres baggrund i de to laveste socialgrupper, og ofte har de endog haft en lang løbebane med fjernelse fra hjemmet, anbringelse i institution, uregelmæssig skolegang, småkriminalitet, stofmisbrug og dårlige sociale relationer, før de nåede den lukkede anstalt.

Den socialt betingede kriminalitet er derfor i stort omfang forudsigelig. I det mindste kan der med en høj grad af sikkerhed udpeges risikogrupper.

Den socialt betingede kriminalitet har imidlertid også en anden dimension: de unddragelser af ressourcer fra samfundet, som de højere socialgrupper foretager, er legaliserede: unddragelser i form af fradrag er i deres natur primært forbeholdt de i forvejen bedrestillede, og dertil kommer, at de lovovertrædelser, som primært foretages af de bedrestillede, straffes langt mildere end de lovovertrædelser, der kan forventes af de dårligere stillede i samfundet. Her tænkes eksempelvis på miljøforurening, våbensmugleri og skatteunddragelser. Den samme tilbøjelighed til kriminalitet i forskellige socialgrupper vil derfor – alt andet lige – give et større belæg i fængslerne fra de laveste socialgrupper.

Af samme grund vil der også være en større tilbøjelighed til, at de dårligst stillede kommer ud i

egentlige voldssager. Der er selvsagt større risiko for en fysisk konfrontation med anvendelse af vold under et indbrud eller et røveri, end hvis man kan sidde ved skrivebordet og foretage sin kriminalitet.

Kriminalitetens sociale slagside er derfor dobbelt: for det første er de dårligst stillede af gode grunde mere motiverede til at foretage kriminelle handlinger – ofte er de simpelt hen tvunget til det. For det andet indebærer den kriminalitetsmulighed, som de dårligst stillede har, en større risiko for at udøve skade på andre mennesker.

Det er forslagsstillernes opfattelse, at anvendelse af frihedsstraf er en ineffektiv måde at bekæmpe den socialt betingede kriminalitet på. Når dertil kommer, at en stor del af kriminaliteten begås af meget unge mennesker med særlige problemer og en anden stor del af narkomaner, så burde det næsten sige sig selv, at andre foranstaltninger må bringes i anvendelse.

Den kulturelt betingede kriminalitet er i et vist omfang sammenfaldende med den socialt betingede. Det er dog kendetegnende for den kulturelt betingede kriminalitet, at den ikke nødvendigvis har dårlig økonomi eller en social rutschetur som forudsætning. Den opstår typisk i boligkvarterer med dårlige udfoldelsesmuligheder, manglende stimulation og ofte med en stærk social tilknytning mellem en gruppe af oftest unge mennesker.

I modsætning til den mere socialt betingede kriminalitet er den kulturelt betingede kriminalitet ikke i samme omfang orienteret mod egentlig berigelse, men snarere diffust afreagerende – med f.eks. hærværk og vold til følge. Der tænkes især på bandekriminalitet og – på et højere plan – rockeroptøjer og lignende.

Endelig er der den egentlige organiserede, professionelle kriminalitet, der ikke behøver at være hverken socialt eller kulturelt betinget, men som på den anden side kan være en videreudvikling af disse former. Det er i forbindelse med denne, at der oftest er decideret fare for andre menneskers liv, legeme, helbred og frihed.

Den i dette afsnit foretagne sontring mellem forskellige former for kriminalitet er sine steder groft forenklet, og sontringen er ganske »uautoriseret«. Når forslagsstillerne alligevel har valgt denne systematisering, skyldes det primært, at den er fundet mest anvendelig som oplæg til, hvor der kan sættes ind. Den anviser samtidig en prioritering af den alternative indsats, idet de hurtigste og mest effektive resultater typisk vil kunne opnås på de områder, hvor det blot er et spørgsmål om res-

sourceindsættelse. Sådanne er der som nævnt tilsyneladende ikke mangel på i kriminalforsorgen.

Det følger også af den anvendte sontring, at netop over for den socialt og kulturelt betingede kriminalitet har samfundet den største – og mest umiddelbare – forpligtelse til at iværksætte en indsats, der bringer dem på ret køl, idet en stor del af disse kriminelle vil være særdeles motiverede for en indsats, hvis de blot får en reel chance.

Hermed være ikke sagt, at der ikke skal sættes ressourcer ind over for andre lovovertrædere, men en bekæmpelse af kriminaliteten og en humanisering af sanktionssystemet er så stor en opgave, at den må starte et sted, og forslagsstillerne har hermed anvist, hvor der bør startes.

Sideløbende må der ske en liberalisering af anstalter og arresthuse, og der er samtidig fremstillet forslag herom. Det udtrykker med stor præcision den udvikling, der er foregået inden for fængselsvæsenet i de seneste fem år, at hvor belægget steg med 10 pct., steg kapaciteten med 15 pct. og opsynspersonalet med 35 pct. Samtidig blev ressourcerne til samfundstjenesten taget fra den frie kriminalforsorg, hvor de burde være taget fra anstalterne. Efter forslagsstillernes opfattelse går det altså den gale vej i sanktionssystemet, bl.a. fordi den store vægt på opsynspersonalet udtrykker en mindre vægt på behandling (resocialisering), mindre selvstændiggørelse og ansvarliggørelse – og mere ren indespærring! (Af 3.455 ansatte pr. 9. februar 1984 udgjorde opsynspersonalet 65,8 pct., mens det faglige personale kun udgjorde 13,8 pct.).

Fængselsvæsenet har inden for de seneste år opbygget et utrolig stort sikkerhedsnet og kontrolapparat omkring et forsvindende lille misbrug – med mindre selvstændighed, ansvar, aktivitet og selvværd til følge. Med andre ord: med en sandsynligvis øget recidivrisiko som pris!

Denne udvikling må vendes.

3. Misbrug af kriminalforsorgen

Som det vil være fremgået af foranstående bemærkninger, mener forslagsstillerne, at der sker et misbrug af kriminalforsorgen, når den får til opgave at løse, hvad der dybest set er kulturelle, sociale, boligmæssige, familiære og økonomiske problemer samt misbrugsproblemer. Det er slet ikke i den gængse kriminalforsorgs regie, at det egentlige forebyggende arbejde bedst kan foretages. Dette vil være fremgået med stor tydelighed.

Der er ingen grund til at anvende kriminalforsorgen over for børn og unge, stofmisbrugere, bistandsmodtagere og andre, hvor kriminaliteten

med stor tydelighed skyldes en bestemt situation, som de er i.

Alene dette at fængsle narkomaner forekommer at være en misforståelse, når enhver ved, at netop under frihedsberøvelse er der de dårligst tænkelige vilkår for at afvænne stofbrugere, og at netop frihedsberøvelsen i sig selv er en kraftig motivation til forbrug af stoffer. En sådan fængsling kan kun begrundes i det ubrugelige begreb »retsoptættelse« – med de risici for fortsat narkomani, som tilsyneladende ikke støder retsoptættelsen!

Ingen har på overbevisende vis argumenteret imod, at straffelovens § 49, stk. 2, skulle kunne bringes i anvendelse over for stofmisbrugere, men anvendelsen er – som sædvanlig – strandet på, at de offentlige myndigheder indbyrdes ikke kan finde ud af, hvem der skal betale. I stedet sidder narkomanerne i de danske fængsler – til ingen verdens nytte, for afvænnelse kan ikke ske her, og når de løslades, vil de fortsat være narkomaner og fortsat være henvist til at skaffe stoffer, som det nu bedst kan lade sig gøre. Brug af kostbare fængselspladser til narkomaner er penge lige ud ad vinduet.

For blot at nævne ét enkelt eksempel på misbruget af kriminalforsorgen.

4. *Beslutningsforslagets indhold*

Forslaget falder i flere dele og skal i øvrigt ses i sammenhæng med forslagsstillernes øvrige forslag om ændringer i sanktionssystemet. De konkrete forslag om den nuværende anvendelse af anstalter og arresthuse skal ikke omtales her, idet de er omtalt i forbindelse med de enkelte forslag. Det skal blot nævnes, at forslagsstillerne ikke forventer, at anvendelsen af anstalter og arresthuse nedbringes markant fra den ene dag til den anden, og derfor har vi fundet det nødvendigt også at beskæftige os indgående med de konkrete forhold.

Nærværende forslag indeholder derimod de mere overordnede principper på kort og på lang sigt.

a. *Kriminalitetsbekæmpelse*

Den væsentligste kriminalitetsbekæmpelse sker gennem forebyggende arbejde. Som det vil være fremgået af foranstående bemærkninger, vil risikogrupper kunne udpeges med en høj grad af nøjagtighed – i det mindste hvad angår den klart største gruppe: de socialt betingede lovovertrædere. Det samme gælder til en vis grad også de kulturelt betingede lovovertrædere.

Det vil derfor også være muligt at udøve en målrettet indsats i det forebyggende arbejde.

Forslagsstillerne forestiller sig, at dette falder i to dele, dels en generel oplysende indsats over for børn i skoler, institutioner og klubber, hvor tidligere lovovertrædere kan indgå i arbejdet, dels en specifik indsats over for børn og unge i miljøer, kvarterer, institutioner m.v., hvor betingelserne for kommende lovovertrædelser erfaringsmæssigt er til stede. Her tænkes især på børn af opløste familier, børn, der har været tvangsfjernet eller af andre grunde anbragt i institution, børn med brudte skoleforløb og i det hele taget ressourcesvage børn.

Ansvar for denne indsats skal ligge hos kommunerne, og der skal føres ressourcer fra kriminalforsorgens anstaltssektor over i kommunal regie. Det er meningen, at indsatsen især skal bygge på egentlige aktiviteter på det lokale plan, og kommunalbestyrelserne skal have pligt til at prioritere de selvorganiserede, beboerorganiserede og foreningsorganiserede projekter og gennem opsøgende arbejde motivere hertil. Ofte vil det være de socialt og mere ressourcerstærke personer, der er bærende i en sådan aktivitet. Der findes masser af eksempler på selvorganiserede eller lokalt orienterede foranstaltninger, som både har styrket den enkelte socialt, lokale områders sammenhold og været kriminalitetsforebyggende. Her tænkes bl.a. på Christianshavns egen narkobekæmpelse (uden offentlig støtte), selvorganiserede ungdoms- og arbejdsledeshuse, jordteatret og folkekøkkenerne i Gjellerup ved Århus – og for den sags skyld kan også »uautoriserede« værtshuse som samlingssteder godt virke kriminalitetsforebyggende på grund af deres lokale præg.

De støttede aktiviteter kan variere fra opførelse af selvstyrende ungdomshuse til f.eks. opsøgende og aktiverende teater og moto-cross-baner. Der skal være mulighed for, at grupper af unge kan tilbydes kortere- eller længerevarende ophold på landet, istandsættelse af gamle bygninger til egen eller andres brug og i det hele taget unges organisering af aktiviteter for sig selv og andre. I den forbindelse er det ikke så vigtigt at udvikle nogle helt bestemte, f.eks. teoretiske færdigheder, som at sætte ind med en udvikling af den enkeltes personlighed og selvstændighed.

Af særlig betydning er indsatsen mod narkotikamisbrug. Dette problem vil forslagsstillerne tage selvstændigt op ved en senere lejlighed; men det skal allerede her nævnes, at netop aktiviteter – med tilførsel af økonomiske midler – er et af de bedste forebyggende midler, mens en bekæmpelse

af et allerede eksisterende problem forudsætter en langt grundigere indsats.

Med det udgangspunkt, at ungdomskriminalitet i stort omfang skyldes sociale og kulturelle forhold, forudsætter forslagsstillerne, at en indsats på disse niveauer – målrettet i forhold til bestemte områder og kvarterer – vil virke forebyggende.

Men dertil kommer naturligtvis, at hvis det ikke samtidig lykkes at bekæmpe arbejdsløsheden og at skaffe praktikpladser til unge, vil en øget forebyggende indsats kun tage toppen af den værste stigning.

En målrettet forebyggende indsats over for andre aldersgrupper i bestemte kvarterer forudsætter imidlertid, at der er noget at byde på. Som enkeltforanstaltning ville en forbedring af bistandshjælpen og dagpengeniveauet være virksomhedsfuld, ligesom et reelt tilbud om arbejde ville være en værdifuld indsats. Regeringens politik på disse områder modvirker derfor en effektiv kriminalitetsbekæmpelse. Det skal dog ikke afholde VS fra at foreslå, at der sættes bevidst ind med en byplanpolitik i de store byer, hvor der ikke bare rives ned og deporteres, men i stedet satses på selvstyrende enheder, der kan give de lokale aktiviteter det indhold, som også kan bære andre kulturelle og sociale aktiviteter.

b. Strafferammerne

Forslaget om strafferammer falder i to dele. Dels foreslås en generel nedsættelse af strafferammerne, idet høje straffe ikke har nogen påviselig positiv virkning, ud over at det er dyrt og bringer en masse vagtpersonale i arbejde. Den specialpræventive virkning er – som tidligere beskrevet – ganske begrænset og eksisterer højst, hvad angår ganske korte straffe og ganske bestemte lovovertrædelser. Den generalpræventive virkning er maksimal allerede tidligt i skalaen. Og dels foreslås det, at der sker en nyvurdering af de enkelte lovovertrædelsers indbyrdes forhold. Her tænkes specielt på miljøforurening og våbenslugeri. Uanset om der generelt er høje eller lave strafferammer, mener forslagsstillerne, at disse lovovertrædelser skal rubriceres i samme kategori som de traditionelle »kvalificerede forbrydelser«, dvs. vold, voldtægt, drab, brandstiftelse, røveri m.v.

Der foreslås en model, som falder i tre niveauer. Det laveste omfatter den ikke-professionelle kriminalitet uden voldsanvendelse. Denne vil meget ofte være sammenfaldende med »den socialt betingede kriminalitet«. Det midterste niveau dækker de egentlige »kvalificerede forbrydelser« med

ovennævnte tilføjelse. Disse kan være socialt betingede, eksempelvis en narkoman, som overraskes under et indbrud. Det højeste niveau omfatter den organiserede, professionelle kriminalitet, hvor gerningsmanden må anses at udgøre fare for andres liv, legeme, helbred og frihed.

Dommer Munk-Petersen anvender i forordet til »Breve fra danske fængsler« en model, der kun adskiller sig i definitionen på det mellemste niveau. Han foreslår tre maksimumsstraffe på henholdsvis 6 måneder for det første niveau, 6 år for det andet niveau og højere for det tredje niveau. Dette kan forslagsstillerne tilslutte sig.

Forslagsstillerne anslår, at den gruppe lovovertrædere, der må anses for at være farlige for andre (det tredje niveau), maksimalt udgør 150 personer. Målsætningen for kriminalpolitikken skal være at aftrappe frihedsstraffen til et niveau, der kun omfatter denne gruppe. Der startes med den første gruppe samt de socialt betingede lovovertrædelser fra den anden gruppe.

c. Alternative sanktioner

Man kan næppe forestille sig et samfund uden sanktionsmulighed over for dem, der bryder normer og moral eller udøver samfundsskadelig virksomhed.

Problemet med frihedsstraffen er imidlertid, at den er uanvendelig som resocialiserende middel – og den er for øvrigt erkendt som uanvendelig i brede kredse. De kriminalpolitiske bestræbelser må derfor gå ud på at finde de sanktioner, som kan udkonkurrere frihedsstraffen både som kriminalitetsforebyggende faktor og i økonomisk henseende. Som professor Knud Waaben udtrykte det på den kriminalpolitiske konference den 10. januar 1985, er det egentlig kun et spørgsmål om opfindsomhed.

Hertil skal imidlertid føjes, at det er også et spørgsmål om mod: hvilken sikkerhed for effektiviteten af den alternative sanktion skal der kræves på forhånd? Efter forslagsstillerens opfattelse: ikke ret meget! Med recidivprocenten for den nuværende frihedsstraf in mente, så er der ikke meget at tabe ved at gå nye veje.

Men allerede inden alternative sanktioner kommer ind i billedet, er det umiddelbart en mulighed blot at fængsle mindre – som foreslået. Danmark er det land, som blandt de lande, vi normalt sammenligner os med, ligger højest i brug af fængselsstraffen. Det gælder i øvrigt også varetægtsfængslinger. Den nuværende hæftestraf og de korte straffe kunne uden risiko erstattes af bøder. Bøder

har i den forbindelse den fordel, at de kan tilpasses efter sociale vilkår og ikke griber generende ind i et eventuelt arbejde eller en eventuel uddannelse – med risiko for at tilføje den dømte en ekstrastraf.

Samfundstjenesten må imidlertid være den bærende alternative sanktion. Den har en vis generalpræventiv virkning, og i modsætning til bødestrafen kan den ikke påføre uskyldige familiemedlemmer et økonomisk afsavn. Hvor fængselsstraffen forbruger samfundets ressourcer, tilfører samfundstjenesten samfundet ressourcer. Efter forsøgsperiodens udløb må samfundstjenesten derfor videreudvikles, så den ikke blot anvendes over for de yngste lovovertrædere. Under afviklingen af fængselsstraffen kunne frihedsstraf i en overgangsperiode kombineres med samfundstjeneste, som ubetinget og betinget strafafsoning hidtil er kombineret.

Især må der imidlertid ske en udvikling af samfundstjenestens indhold. Hidtil har arbejdspligten været rettet mod ganske få områder. Samfundstjenesten kunne udvikles til også at omfatte en arbejdsforpligtelse i det opsøgende eller kriminalitetsforebyggende arbejde, f.eks. i samarbejde med kriminalpolitiske foreninger eller lokale aktiviteter. Det, der i denne forbindelse vil være samfundstjenestens fortrin, er, at den – i modsætning til frihedsstraffen – pålægger lovovertræderen et ansvar, som ikke kan pålægges med samme styrke og virkning under indespærring.

En række af de hidtidige ubetingede (især kortere) fængselsstraffe og en række af de hidtidige betingede fængselsstraffe med tilsyn og vilkår kan erstattes med betinget samfundstjeneste, og hvor den betingede fængselsstraf fortsat opretholdes, bør tilsyn og vilkår udbygges med egentlig rådgivning, vejledning og støtte. Både betingelsen og vilkårsfastsættelsen virker som en trussel, hvis virkning ikke ganske kan ignoreres, men den positivt støttende funktion har kriminalforsorgen i frihed kun i begrænset omfang kunnet varetage på grund af begrænsede personaleressourcer. Om der så skulle afsættes en eller to fuldtidsansatte personer til helt eller delvis at være sammen med den dømte, ville ressourceforbruget fortsat være forsvarligt i sammenligning med frihedsstraffens ressourceforbrug. En sådan ordning kunne med fordel anvendes over for en mindre gruppe af lovovertrædere.

Sådanne personer kunne være socialpædagoger, men også personer med en anden uddannelse kunne anvendes, f.eks. ud fra en vurdering af de pågældendes interesser. Det kan i den forbindelse ikke ignoreres, at især over for børn og unge med en institutionsbaggrund bag sig kan en pædagog

lige præcis være det, der får nakkehårene til at stritte!

Der findes mange muligheder for institutionsanbringelse af lovovertrædere, og derfor vil der med fordel kunne ske en specialisering af disse. Institutioner i nærmiljøet ville indebære fordele i forhold til f.eks. bevarelsen af et arbejde og en social kontakt. Andre institutioner ville indebære fordele, hvis det skønnedes formålstjenligt at fjerne lovovertræderen fra sit hidtidige miljø, eller hvor lovovertræderen kunne få udbytte af aktiviteter sammen med andre, både lovovertrædere og ikke-lovovertrædere. Her tænkes både på institutioner som Ungdomspension Skejby ved Århus, hvor der foregår udadvendte aktiviteter, og hvor institutionen er en »base« for beboerne, og på institutioner, der lægger større vægt på aktiviteter i institutionens egen regie, f.eks. produktionskollektiver, gartnerier eller fælles aktiviteter uden for institutionen, som det er praktiseret af en enkelt afdeling under det nuværende Ringe statsfængsel.

Fordelen ved en udbygning af institutionsområdet er de øgede muligheder for fleksibilitet og for at vælge mellem forskellige aktivitetsmuligheder, aktivitetsformer, institutionsstørrelser, gruppestørrelser, personale sammensætninger, tilknytningsmuligheder og støtteformer. Det vil alt andet lige åbne bedre muligheder for en individorienteret indsats.

En institution bør i denne forbindelse defineres bredt som en lokalitet, hvorfra og hvori der foregår forskellige former for aktivitet. Dette er især vigtigt, fordi en række lovovertrædere har institutionsophold bag sig og umiddelbart ikke kan forventes at være særlig motiverede for at opleve traditionelle institutioner.

Institutioner kan også bringes i anvendelse som en sanktion, hvor den dømte skal opholde sig nat og weekend. Som sådan har de lighedspunkter med de nat- og weekendfængsler, som justitsministeriets udvalg om alternative sanktionsformer foreslog i betænkning nr. 806/1977. Nat- og weekendfængsler indebærer klare resocialiseringsfordele i sammenligning med de nuværende fængsler, blandt andet over for mennesker, som i modsat fald ville risikere at miste deres arbejde. Omvendt vil mindre fængselsprægede, aktivitetsorienterede institutioner indebære fordele frem for gold nat- og weekendindespærring, som navnlig også har lighedspunkter med frigangsordningen under det nuværende fængselsystem.

Det centrale i denne diskussion er imidlertid, at der er utallige kombinationsmuligheder, og at disse med fordel kan afprøves. Som tidligere nævnt er

der ikke meget at tabe. En afvikling af den nuværende frihedsstraf forudsætter det mod, der skal til for at indhøste erfaringer med andre sanktions- og støtteformer.

Det skal tilføjes, at der allerede inden for den nuværende kriminalforsorg findes 157 pladser i forskellige pensioner. Disse retter sig især til betinget dømte, prøveløsladte, udstationerede under den sidste del af afsoningen – samt i visse tilfælde strafafsonere, der anbringes efter reglerne i straffelovens § 49, stk. 2. Pensionernes målsætning er at yde en socialpædagogisk indsats. Forslagsstillerne finder imidlertid, at en øget anvendelse af aktivitetsorienterede institutioner må rette sig mod en bredere klientgruppe end den ovenfor beskrevne. Uden at det udtrykkes direkte i beskrivelsen af klientgruppen, er det underforstået, at der hovedsagelig tænkes på yngre mennesker.

Forslagsstillerne finder imidlertid intet til hinder for, at institutionsanvendelsen kan anvendes som sanktion over for andre aldersgrupper, idet denne sanktionsform som nævnt kan indrettes meget fleksibelt.

I den forbindelse skal det især understreges, at kriminalforsorgens kapacitet i narko- og alkoholbekæmpelsen er yderst beskedet. Dette ville ikke i sig selv være kritisabelt, hvis narkomaner og alkoholikere fik tilbudt behandling som alternativ til frihedsstraf, når det var uomgængeligt, at årsagen til deres kriminalitet lå i dette misbrug. I så fald ville narko- og alkoholmisbrug blive betragtet som det sociale problem, det vitterlig er.

Men narkomaner og alkoholikere anbringes faktisk i fængslerne, og kriminalforsorgen antager, at der befinder sig 400–600 stofmisbrugere i fængslerne (alt efter hvilken definition man anvender). Når dertil kommer, at et overvældende antal lovovertrædelser begås under påvirkning af narkotika og – især – alkohol, så bliver det pludselig påfaldende, at kun én pension decideret beskæftiger sig med alkoholafvænnning, og stofmisbrugere modtages stort set kun i efterbehandling, eller hvis de er nedtrappet forinden. Hermed være ikke sagt, at forslagsstillerne mener, at kriminalforsorgen skal give sig af med at løse misbrugsproblemer, men hermed være – fra endnu en synsvinkel – understreget, hvor dårligt sanktionssystemet er tilpasset den gruppe af mennesker, som det kommer i berøring med.

Fra enkelte af de nuværende pensioner er der en udstationeringsordning til familiepleje. Dette er en foranstaltning, som især må anses for virksom i forhold til yngre lovovertrædere; men forslagsstillerne finder dog, at den godt ville kunne udvides

både aldersmæssigt, som sanktion og som støtteforanstaltning. Her tænkes bl.a. på, at »familien« i denne sammenhæng godt kunne være et kollektiv. Denne boform har efterhånden eksisteret i så mange år, at ikke kun de yngste aldersgrupper har et kulturelt slægtskab til den. Som nævnt indebærer kriminalforsorgens umådelige ressourceforbrug på anstalterne i dag, at der magelig ved en omfordeling af ressourcerne kunne betales store beløb for at lade 1–2 personer støtte et enkelt menneske i særlig grad. På samme måde ville en gruppe mennesker, der påtog sig at bringe en lovovertræder på ret kurs, kunne honoreres endog ganske rundhåndet, uden at det offentlige ville få ekstraudgifter af den grund.

Derfor bør der være – og med de nuværende ressourcer vil der endog være – mulighed for at kvalificere familieplejere gennem uddannelse, kurser og udveksling af fælles erfaringer. Dette vil være en nødvendighed af hensyn til familieplejens kvalitet, men også for at hindre ren økonomisk spekulation i området. Dette kunne gøre ondt værre. Tilsynet med familieplejen skal udvides dels som en støtte til begge parter, dels for at fastholde kvaliteten og hindre, at den udvikler sig til en guldrube for tilfældige pengejægere. Den form for familiepleje, som forslagsstillerne forestiller sig, er således af en højere kvalitet og forudsætter en løbende opbygningsfase med en faglig kvalificering af ansvarlige »plejere«.

Fælles for de nævnte foranstaltninger er imidlertid, at uanset om der er tale om støtte eller egentlige sanktioner, må målsætningen være at udvikle den pågældendes personlighed og ansvarsfølelse over for sig selv og andre mennesker. Hvilken støtte eller sanktion der iværksættes, vil i høj grad afhænge af en individuel vurdering.

Som den sidste mulige sanktion skal der peges på at bortvise en lovovertræder fra et bestemt område eller en bestemt by. Dette forudsætter naturligvis en vurdering af, hvorvidt han vil kunne klare sig andetsteds uden videre, eller om supplerende foranstaltninger er nødvendige. En sådan sanktion ville både være generalpræventiv og tage et behørigt hensyn til det forhold, at et offer nogle gange ikke har lyst til at møde gerningsmanden på gaden dagen efter. En kendt dommer anvendte for nylig denne foranstaltning, men blev naturligvis underkendt af landsretten. Efter forslagsstillernes opfattelse er sanktionen ikke så ringe endda; men den forudsætter en vis forsigtighed med hensyn til, hvem den anvendes over for.

Forslagsstillerne gør ikke krav på at have givet et udtømmende svar på, hvordan frihedsstraffen

kan erstattes af mere effektive individorienterede og humane foranstaltninger, men gennem de nævnte eksempler er der peget på konkrete alternativer, som med fordel kan bringes i anvendelse i et stort antal tilfælde, i hvert fald over for socialt betinget kriminalitet. Da denne tillige efter forslagsstillernes vurdering og definition er den mest udbredte, vil der kunne nås et langt stykke på denne måde.

Nok så væsentligt er det imidlertid, at der med de nævnte eksempler på alternativer er givet udtryk for en række kriminalpolitiske principper, som med fortsat anvendelse af opfindsomhed vil kunne bringe helt syvende foranstaltninger for dagen.

d. Økonomi og administration

Det må være en forudsætning, at enhver udvikling og øget anvendelse af alternativer også giver sig udslag i en tilsvarende mindre anvendelse af frihedsstraffen. I modsat fald er der jo blot opnået en samlet udvidelse af sanktionssystemet. »Alternative sanktioner« er netop, som navnet siger, »alternativer« til frihedsstraffen. Der må derfor løbende ske en begrænsning i anvendelsen af frihedsstraffen, også fordi det jo netop er fra denne sektor, de alternative foranstaltninger skal finansieres. Den mest effektive begrænsning i anvendelsen sker erfaringsmæssigt ved at nedsætte kapaciteten!

Forslagsstillerne må stærkt fraråde, at samfundet – i hvert fald i starten – forsøger at score den økonomiske gevinst af en mindre anvendelse af frihedsstraffen. Udviklingen af alternativer bør i stedet foregå med en sådan omhu, at midlerne fra anstaltsektoren fuldt ud kommer den frie kriminalforsorg og det forebyggende arbejde til gode. Det økonomiske grundlag er helt vitalt for, at denne udvikling lykkes, og en skrantende økonomi for alternativerne kan give så dårlige forsøgsresultater, at mindre visionære politikere ønsker udviklingen skruet tilbage til den traditionelle frihedsstraf eller – i det mindste – forsøger at mobilisere »den indre svinehund« på krav om »straffe, der kan mærkes«.

Det er derfor nødvendigt, at de alternative sanktioner og støtteforanstaltninger i løbet af ganske få år resulterer i uafviselige resultater som f.eks. faldende recidivprocent og mindre kriminalitet.

I den forbindelse må kriminalitetsbekæmpelsen have høj prioritet. Forslagsstillerne foreslår som nævnt, at kommunalbestyrelserne får ansvaret med en særlig pligt til at tilgodese bestemte aktivitets-

orienterede foranstaltninger, der bygger på den enkeltes ansvar for sig selv og andre mennesker. Dette indebærer, at denne indsats, der forudsættes finansieret af staten, ikke må indregnes i bloktilskuddene med risiko for en nedsat skatteprocent som væsentligste kriminalitetsbekæmpende foranstaltning! Princippet bør i stedet være, at hver kommune får tildelt et rammebeløb, der anvises efter regning og med en beskrivelse af indhold og formål.

Forslagsstillerne forudsætter overført et massivt økonomisk tilskud til de kommuner, der har de største problemer, og som iværksætter de nævnte foranstaltninger.

5. Afslutning og statistik

»For mig er udgangspunktet for bedømmelsen af frihedsstraffen, at den er kulturfremmed i vort samfund. Jeg har næppe nogen sinde besøgt en fange indespærret i en celle, uden at jeg har følt, at jeg blev rystet. Og gang på gang har jeg spurgt mig selv: er dette virkelig Danmark i midten af det 20. århundrede?«

De fleste af os er således indrettet, at vi ville føle afsky ved at leve i et samfund, der accepterede anvendelsen af dødsstraf eller legemsstraf. For mig er anvendelsen af frihedsstraf imidlertid en forlængelse heraf. Den er udtryk for en reduktion af det enkelte menneskeliv, som står i modsætning til den respekt for det enkelte menneske, som vi – paradoksalt nok bl.a. ved den strafferetlige retshåndhævelse – søger at opretholde . . .«

(Lars Nordskov Nielsen: »Breve fra danske fængsler«).

Der faldt i 1983 5.000 fængselsdomme. Den samlede strafmasse udgjorde 41.700 måneder = 3.475 år. Kapaciteten i anstalter og arresthuse udgjorde 3.700 pladser. Det gennemsnitlige belæg i 1983 udgjorde 3.256 indsatte.

Kriminalforsorgens regnskab udviste i 1983 en udgift på 883,2 mill. kr. Anlægsudgiften var 24,5 mill. kr. Lønudgiften var ca. 665 mill. kr. Der var indtægter på 85,2 mill. kr., heraf de 66,7 mill. kr. fra salg af fremstillede produkter.

Udgiften pr. fængselsplads i de større anstalter udgjorde 588 kr. pr. dag. Dette tal udtrykker et vægtet gennemsnit af 770 kr. pr. dag i de lukkede fængsler og 435 kr. pr. dag i de åbne fængsler.

Personalet i anstalter og arresthuse var den 9. februar 1984 3.455 personer fordelt med 65,8 pct. på vagt- og opsynspersonale, 11,7 pct. på værkme- stre, 8,7 pct. på administration og 13,8 pct. på »andre« (læger, tandlæger, psykologer, sygeplejersker,

F.t. beslutn. vedr. kriminaliteten m.v.

lærere, forsorgspersonale, fritidspædagoger, bibliotekarer, præster m.fl.).

I den frie kriminalforsorg var der 420 ansatte med flest socialrådgivere og sagsbehandlere. Der var i 1983 3.752 løbende tilsyn og 2.694 personundersøgelser.

»Den unge nyindsatte m/k, som aldrig har spist en pille i sit liv, bliver isoleret og bliver efter nogen tid urolig og aggressiv. Dette bekæmpes i fængslet med beroligende midler. Den indsatte opdager hurtigt fordelene ved at afsone i sløvhed og beder om mere og mere medicin. Og er der nogetsteds, man kan få udleveret medicin, så er det sandelig her, og hvad er resultatet ved løsladelsen? Hypokondere og pillenarkomaner. De opsøger deres egen læge, som anser dem for skøre, når han hører deres medicinkrav, og de får afslag. Hvad gør de så? Opsøger medicin uden recept, nemlig narko nede på gadehjørnet, og resultatet bliver en sød og dejlig fængselsudklækket narkoman. Jo, godmorgen, enhver indsat kender disse narkomaner, kun kriminalforsorgen lukker øjnene her, men kan det undre? Nej, for hvem er fængselsklientelet? Det er unge mennesker opdraget på

børnehjem, drengehjem og ungdomshjem under statens kyndige opdragelse, grundet at forældrene er blevet fundet uegnede. Man må sige til statens ros, at den holder sammen på familien . . . Hvad sker der, når afsoneren skal løslades, har han bolig at tage hjem til, og har han penge til en start, for han skal jo først tilvænnenes og blive arbejdsduelig igen? Nej, salutten lyder bare: »Opfør dig nu ordentligt«. Man bliver lukket ud på gaden med nøjagtig så mange penge, at der lige kan blive til en glad aften og et koben, så er man jo også sikker på ikke at miste klientelet. Tænk engang om den løsladte havde en lejlighed som ståsted ved starten. Uha, uha, han kom måske ikke igen, det ville da være ganske forfærdeligt, for hvad skulle de stakels forsvarere så leve af? Men forsvarerne kan være ganske rolige, for de grødhoveder, der bestyrer retfærdigheden herhjemme, skal nok være solidariske, de kører i den gamle, stivnakkede, stupide gænge, som man plejer, uden at blive klog af skade og påbegynde nytænkning, for det ved de ikke hvad betyder.«

(Varetægtsfængslet fange i vestre fængsel, født 1937, tidligere fællestalsmand).