

Det ineffektive strafs-system¹⁾

Af direktør for kriminalforsorgen H. H. BRYDENSHOLT,
København

1. *Hvem stemples som sociale afvigere, og hvordan reagerer samfundet?*

Når man taler om at tilpasse sociale afvigere til det almindelige samfund, må man gøre sig klart, at det er samfundet selv, der afgør, hvem der rubriceres som afviger. Jo videre man gør grænserne for det tilladelige — jo mere tolerant, man er — jo færre vil falde uden for grænserne, og jo færre vil samfundet få et problem med i form af resocialisering.

Man har ofte i teorien forsøgt at give en definition på sociale afvigelser uafhængig af de i samfundet til enhver tid fastlagte lovregler, men dette er aldrig lykkedes.

Der er lande, hvor homoseksuelle forbindelser er straffbare. Dette gør de omkring 3—4 %, man regner med er homoseksuelle, til en kriminaliseret gruppe. I Danmark gælder der stadig — som i næsten alle lande — en særlig aldersgrænse for homoseksuel adfærd. Medens den almindelige seksuelle lavalder er 15 år, er den for homoseksuelle forhold 18 år. Man overvejer for øjeblikket en sænkning af den homoseksuelle lavalder. Gennemføres dette, vil man naturligvis samtidig få færre sociale afvigere.

I begyndelsen af 1960'erne gennemførte man en ny straffebestemmelse i Danmark, hvorefter det var strafbart at yde nogen form for vederlag for homoseksuelle forbindelser med personer under 21 år. Den nye retstilstand medførte en række sager, som gav anledning til en betydelig offentlig debat, og efter en kortere årrække afskaffede man på ny reglen. Eksemplet viser, hvorledes samfundet gennem sine egne regler bestemmer, hvilke personer der skal karakteriseres som afvigere og dermed udsættes for samfundets reaktion.

Der verserer i folketinget for tiden et forslag om gennemførelsen af nye strafferetlige bestemmelser mod såkaldt økonomisk kriminalitet²⁾. I det omfang, stramningerne gennemføres, indebærer det, at handlinger, der hidtil har kunnet foretages lovligt, fremover bliver karakteriseret som asociale, og det bliver dermed retssystemets opgave at forfølge de personer, der opererer uden for de nu fastsatte grænser. Vanskeligheden er, at det ikke er muligt i en lovbestemmelse at give nogen klar angivelse af, hvilke handlinger man ønsker at ramme. Skal man — som nogen har foreslået — gå over til at anvende ubestemte kriterier som f. ex.

¹⁾ Foredrag holdt i Dansk Selskab for Virksomhedsledelse den 15. april 1975.

²⁾ Nu gennemført ved lov nr. 250 af 12. juni 1975.

„stridende mod god forretningsskik“, vil ingen på forhånd kunne sige, hvad der nærmere ligger i dette udtryk. En sådan retsikkerhed vil man ikke tolerere, og der er derfor ikke udsigt til, at der gennemføres en generel straffebestemmelse mod økonomisk kriminalitet. Resultatet vil blive, at man i stedet gennemfører visse stramminger i de allerede eksisterende strafferegler vedrørende bedrageri og åger.

Man har i de senere år angivet nogle generelle retningslinier for, hvilke handlinger det var, der burde være omfattet af straffebestemmelserne. Det er formuleret således, at det er „et hovedprincip for straffelovgivningen, at en kriminalisering ikke bør ske blot under henvisning til, at man gennem den vil støtte en moralsk opfattelse. Kriminaliseringen bør kunne støttes på den antagelse, at den tjener et eller flere nytteformål, særlig ved at modvirke handlinger, der medfører eller er egnede til at medføre skade eller ulempe for samfundet som helhed, befolkningsgrupper eller enkeltpersoner“. (Straffelovrådets betænkning om straf for pornografi, 1966, p. 48).

Selv om man kommer til det resultat, at handlinger af en bestemt type må karakteriseres som skadelige på en sådan måde, at de bør modvirkes, er det ikke dermed givet, at straffebestemmelser er et egnet middel hertil. Når man opgav kriminaliseringen af de homoseksuelle betalingsforhold og forskellige andre bestemmelser inden for straffelovens seksualkapitel, var det bl. a. ud fra en erkendelse af, at strafferegler ikke var noget egnet middel til at påvirke folks handlemønster på det seksuelle område. Omvendt mener man altså, at der er muligheder for at påvirke handlemønsteret på det økonomiske område, når man nu overvejer at gennemføre strammere straffebestemmelser.

Man må gøre sig klart, at der er flere forskellige påvirkningsmuligheder i straffesystemet. Man må vurdere, hvor man med størst udbytte kan sætte ressourcerne ind, f. ex. på politiets efterforskning af straffesager, på politiets patruljering (overvågning) eller på afsoningsstadiet. Da man for nogle år siden overvejede og i et vist omfang gennemførte en ændret strategi over for spirituskørsel, blev det udtrykt på denne måde:

„Der bør sættes ind med væsentlig forøget politikontrol over for spirituspåvirkede motorførere. Frem for som nu at bygge på, at de få, der pågribes, straffes særlig hårdt, synes det rimeligere at bygge på en væsentlig større opdagelsesrisiko. Det bemærkes herved, at risikoen for opdagelse må antages at have langt større betydning for præventionen end en skærpet reaktion over for de få, der nu pågribes. Det må derfor ud fra lighedssynspunkter forekomme stødende at fortsætte med den enkle løsning at skærpe reaktionen over for de få, der pågribes“. (Straffelovrådets betænkning om spirituspåvirkede motorførere, 1970, p. 46 f).

Der er mange handlingsalternativer, når man beskæftiger sig med bekæmpelse af kriminalitet. I overvejelserne vedrørende spirituskørsel indgik foruden straffeforanstaltninger, herunder kørekortfrakendelse, således spørgsmålet om den almindelige alkoholpolitik, færdselsoplysning og propaganda, politipatruljering og razziaer, alkotestprøver, erstatning til ofrene og forsikrings-selskabernes regres over for skadevolderen. De fleste af de her nævnte handlingsmuligheder har også betydning, når talen er om den form for kriminalitet, som vi ofrer langt de største ressourcer på at bekæmpe: tyverier og andre berigelsesforbrydelser.

2. Kriminalitetsproblemets størrelse.

Der foreligger kun ufuldstændige data om problemets omfang. Alligevel er det muligt at få et nogenlunde indtryk, hvis man stykker forskellige kilder sammen.

Hvis man ser bort fra færdselslovsområdet, er som nævnt næsten alle retssystemets ressourcer koncentreret om bekæmpelse af berigelseskriminalitet — i første række tyverier.

Udviklingen kan belyses af antallet af anmeldelser af straffelovsovertrædelser (sager, der er kommet til politiets kundskab):

	Ialt	Heraf		
		Vold	Sædelighed	Indbrud
1962	135.700	1.500	3.800	24.100
1971	296.800	3.277	2.702	76.200
1972	301.100	3.129	2.201	77.700
1973	311.200	3.094	2.035	84.200

Nyere undersøgelser, som man via Gallup har foretaget af et repræsentativt udsnit af befolkningen, giver et indtryk af den betydelige mængde kriminalitet, som befolkningen oplyser at have været offer for, men som af den ene eller anden grund ikke medfører anmeldelse. Ud fra en antagelse af, at de udspurgte små 2.000 personer er repræsentative, kan man beregne, at i en ét-årsperiode i 1971/72 er forekommet (afrundet):

<i>Tyverier</i>	<i>Bedragerier m. v.</i>	<i>Hærværk</i>	<i>Vold</i>
500.000	90.000	280.000	30.000

Det er naturligt af interesse at se på, hvor alvorlige de enkelte forhold er, idet man derved får den væsentligste forklaring på, hvorfor en så stor del af overtrædelserne ikke anmeldes:

Skade eller tab som følge af forbrydelsen i kronebeløb	Ofre for tyveri		Ofre for bedrageri underslæb o. lign.		Ofre for hærværk	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
	i 1000 pers.		i 1000 pers.		i 1000 pers.	
Intet mistet eller betydningssløs skade	64	13	11	13	34	12
Værdi uoplyst	15	3	6	7	3	1
Mindre end 100 kr.	86	17	8	9	103	36
100—299 kr.	124	24	8	9	73	26
300—499 kr.	71	14	4	4	28	10
500—999 kr.	49	10	10	11	25	9
1000—4999 kr.	74	15	31	34	11	4
5000—9999 kr.	10	2	8	9	3	1
Over 10.000 kr.	10	2	4	4	3	1
I alt	503	100	90	100	283	100

Godt halvdelen af tyverierne angik således værdier på under 300 kr., og omkring halvdelen af hærværkstilfældene værdier på under 100 kr. Med hensyn til bedragerier og underslæb, hvor knap halvdelen vedrørte værdier på over 1.000 kr., kan forklaringen på, at der ikke sker anmeldelse i et større antal tilfælde, være, at der her særlig ofte vil være tale om et nærmere bekendtskab mellem offer og gerningsmand.

Med hensyn til vold havde kun 3 personer af de udspurgte ca. 2.000 været udsat for noget, der havde krævet lægebehandling.

Beregnet på grundlag af disse „offerundersøgelser“ skulle der årligt stjæles for omkring 500 mill. kr. Heroverfor står imidlertid, at forsikringsselskaberne i 1972 kun har udbetalt 91 mill. kr. i erstatning for tyveri og hærværk. Man har ikke fra forsikrings-side kunnet give nogen udtømmende forklaring på denne store forskel, men har ment, at en del af forklaringen er:

- 1) kun 80—90 % af befolkningen er forsikret,
- 2) simple tyverier erstattes normalt ikke,
- 3) hvis offeret kender eller tror, han kender gerningsmanden, vil han ofte ikke anmelde, og
- 4) et enkelt forsikringsselskab dækker ikke tyverier under 200 kr.

På færdselsområdet er det værdier af en anden størrelsesorden, det drejer sig om. I 1970 anslog man, at de samfundsmæssige omkostninger ved trafikulykker var på omkring 2.000 mill. kr.

Det kan også nævnes, at man anslår, at størrelsen af den skattemæssige underdeklaration i 1972 var 13.000 mill. kr.

De samlede udgifter til det danske retssystem er i 1974/75 budgetteret til omkring 1.400 mill. kr. Heraf var udgifterne til politiet omkring 900 mill. kr. og til kriminalforsorgen 300 mill. kr.

Man har i USA forsøgt at anskue kriminalitetens økonomiske sider fra en anden synsvinkel — nemlig forbryderens. Det er oplyst, at indbrud derovre nu beløber sig til i alt 722 mill. dollars svarende til gennemsnitligt 308 dollars pr. indbrud. Tyvenes gevinst ved salg til hælerne er imidlertid skønnet ikke at overstige 200 dollars pr. indbrud, og beløbet skal ofte deles mellem flere gerningsmænd. En tyv, som tjener 150 dollars pr. indbrud, skal op på 50 indbrud pr. år for at komme op på beskedne 7.500 dollars om året — ganske vist skattefri. Men opklaringsstatistikken viser, at hvert femte tyveri bliver opløst. Det er således ikke nogen særlig fristende branche.

Der er en anden omkostningsbetragtning, som har været stærkt fremme i de sene års kriminalpolitiske debat i Norden. Friheden er et gode, der skattes langt højere i dag end i tidligere tider, hvor det samfund, man blev afsondret fra, var mindre tillokkende for de dårligst stillede. Frihedsstraf af en bestemt længde skulle igennem denne udvikling være blevet relativt strengere at bære, således at dette i sig selv taler for en afkortning, hvis man vil holde samme „lidelsesniveau“. Synspunktet er blevet kædet sammen med et andet, hvor man har hæftet sig ved, at lovovertræderne typisk har haft meget ringe opvækstvilkår, hyppigt med brudte hjem, flere anbringelser på børne- og ungdomsinstitutioner, mange skoleskift og ingen erhvervmæssig uddannelse, en barndom berøvet den kærlighed, andre nyder. De er straffet på forskud, inden de når den kriminelle lavalder, og samfundet bør tage dette i betragtning, når man senere gennem idømmelse af straf påfører dem yderligere lidelse.

3. *Det urationelle straffesystem.*

Straf skal fremstå som noget ubehageligt, der rammer dem, der overtræder de fastsatte regler.

Der gøres imidlertid intet særligt for at udbrede kendskabet til reglerne og sanktionerne. Man indretter ikke reglerne under hensyn til, at de skal kunne kommunikeres. F. ex. har man ikke i reglerne villet formulere en fast promillegrænse, selv om praksis i spiritussager faktisk følger en sådan fast grænse.

Der er ingen sikkerhed for, at konsekvensen vil indtræde. Opdagelsesrisikoen kan kalkuleres som ringe ved f. ex. spirituskørsel og indbrud, og man kan derfor tage chancen på de områder, der giver langt det største antal personer i fængslerne.

De fleste af de sanktioner, der anvendes over for dem, der gribes, er vel rationelle i den forstand, at de på forhånd opfattes som et onde — noget man gerne vil undgå — men udpræget urationelle i den forstand, at indespærringen bevirker, at risikoen for, at lovovertræderen på ny begår en lovovertrædelse, forøges. Det er naturligvis en dårlig løsning, at man som afskrækningsmiddel anvender frihedsberøvelse, idet man ved, at en koncentration af personer uden social tilpasning giver en mere end proportional øgning af asocialiteten. Det er meget vanskeligt at sætte så kraftig en personalepåvirkning ind, at den blot kan opveje den negative påvirkning, der foregår inden for klientgruppen selv.

4. *Hvordan kan straffesystemet forbedres?*

Opgaven er at udvikle et system, hvor sanktionerne opleves som mindst lige så afskrækkende som de nuværende, men samtidig ikke har den asocialiserende effekt på dem, der rammes.

Reformovervejelser må bygge på den viden, man i dag har om kriminalitet og effekten af forskellige sanktioner:

Kriminalitet er typisk et mandsfænomen. Kvinders asocialitet har normalt form af prostitution, som samfundet kun undtagelsesvis søger at bekæmpe med straf.

Kriminalitet er typisk et ungdomsfænomen. Ser man på antallet af afgørelser af straffelovovertrædelser pr. 100.000 mænd i forskellige aldersgrupper, indtræder der en kulmination allerede i 17-års alderen med over 4000 afgørelser. I aldersgruppen 25—30 år er man nede på godt 700 afgørelser, og for mænd i 40'ne på under 400. Noget forenklet kan man beskrive hovedopgaven således, at man skal balancere en gruppe af unge, som har haft vanskelige opvækstvilkår, gennem de ungdomsår, som for alle er en vanskelig tid, på en sådan måde, at de ikke også i en mere moden alder bliver hængende i kriminalitet.

For børn under den kriminelle lavalder på 15 år kan ikke anvendes straf. Men børne- og ungdomsforsorgen har mulighed for — hvis forskellige hjælpe- og tilsynsforanstaltninger ikke er tilstrækkelige — at fjerne barnet fra hjemmet for enten at anbringe det i en plejefamilie eller på en institution.

Børne- og ungdomsforsorgen „frihedsberøver“ langt flere personer gennem anbringelse på institutioner end kriminalforsorgen. I 1973 befandt der sig i gennemsnit 5.900 institutionsanbragte børn og unge, medens det daglige fangebelæg var små 3.300.

Under hensyn til, hvad der tidligere er sagt om den asocialisering, der sker gennem institutionsanbringelse af sociale afvigere, må det naturligvis anses for uhensigtsmæssigt, at der formentlig hermed stadig sker udvikling af nye kriminelle årgange.

Kriminalpolitikken får hermed et stærkt interessefællesskab med socialpolitikken. Hvordan sikre, at de unge får respekt for samfundets regler uden at iværksætte sanktioner, der vil forstærke problemerne med dem, der rammes? Interessefællesskabet understreges i aldersgruppen 15—18 år, hvor det er almindeligt, at der bliver givet tiltalefrafald for lovovertrædelsen på vilkår, at den pågældende „forbliver under børne- og ungdomsforsorg“, men hvor der også er mulighed for at give en almindelig fængselsdom.

Både retssystemet og det sociale system vægrer sig længst muligt ved at bringe den uhensigtsmæssige frihedsberøvelse i anvendelse. Når det sker, har det karakter af en afmagtshandling. Man er nu nødt til at bringe aktiviteterne til ophør for en tid — selv om man altså er bekendt med, at det ud fra en lidt mere langsigtet betragtning er en risikofyldt foranstaltning.

Fængselsstraf er således ikke nogen ideel løsning. Dertil kommer, at institutionsanbringelse er en mege dyr reaktionsmåde. Hver fængselsplads kostede i 1973 omkring 60.000—70.000 kr. om året i driftsudgifter.

(a) Selv en så velstående amerikansk stat som Californien har erkendt, at den udvikling, man i 1960'erne var løbet ind i med stigende fangebelæg, i et langsigtet perspektiv indebar fængselsudgifter, som var umulige at bære. Man har i konsekvens heraf gennemført en kriminalreform, hvorefter den californiske delstat i stedet betaler de lokale myndigheder et stort beløb — men dog meget mindre end en fængselsplads koster — for hver lovovertræder, der efter tidligere praksis skulle have haft fængselsstraf, men som nu i stedet søges behandlet med ambulantlylsyn.

Uden at det økonomiske motiv var så stærkt i forgrunden, gik man samme vej herhjemme, da man i 1973 gennemførte den såkaldte nedkriminaliseringslov. Intentionen var netop, at man ønskede en forskydning af klientelet fra institutionsanbringelse (ubetinget straf) over mod ambulantlysning (betinget straf).

(b) Et andet alternativ til frihedsberøvelse består i, at samfundet stiller økonomiske midler til den kriminelles rådighed, således at han har mulighed for at leve en tilværelse i lediggang uden at være tvunget til at stjæle. Det er i virkeligheden det, der sker, når man tildeler de langvarigt kriminelle invalidepension. Dette middel er for så vidt effektivt, som man har erfaring for, at man hos en gruppe ældre, psykisk ustabile kriminelle har kunnet reducere tilbagefaldsprocenten fra forventet 60 % til under 20 %. På den anden side er det klart, at denne metode har sine åbenbare begrænsninger. Selv om den højeste invalidepension på omkring 32.000 kr. om året er langt billigere end fængselsanbringelse, er det stadig en dyr foranstaltning. De danske samfund var i slutningen af 1960'ne og i de første år af 1970'ne kommet

ind i en udvikling med hensyn til tildeling af invalidepension, som gav anledning til meget store økonomiske betænkeligheder.

I Perspektivplan II oplyses det, at man var nået op på en årlig bruttotilgang på 20.000 nye invalidepensionister, svarende til en nettotilgang på ca. 10.000. Bestanden er over 100.000, og den årlige udgift var allerede i 1972 på 2.640 mill. kr.

Denne truende udviklingstendens er dog nu brudt. Der har siden 1972 været en nedgang i antallet af ansøgninger om invalidepension. Antallet af tildelte nye pensioner faldt fra ca. 21.000 i 1972 til godt 14.000 i 1973.

(c) Frem for at fortsætte med metoder, der indebærer, at det almindelige samfund søger at neutralisere de utilpassede ved enten at isolere dem i institutioner eller udskille dem som passive nydere på pension, er der bestræbelser, der går ud på at skabe forhold, der begunstiger, at de kan indpasses i samfundets almindelige arbejdsfællesskab. Det er navnlig i USA og Sverige, man har arbejdet bevidst på at tilpasse arbejdspladserne, så de også svarer til dette i udgangspositionen meget vanskelige klientel af nederlagsprægede, kortsynede personer med lav frustrationstærskel. Man har i disse lande erfaringer for, at særlige introduktionsprogrammer, der i en temmelig langvarig indkøringsfase hæver virksomhedens tolerance over for arbejdssvigt, kan give bonus i retning af at skabe stabile medarbejdere, der lever op til de sædvanlige krav.

Sådanne introduktionsprogrammer er ikke helt ukendte herhjemme. I Århus kommune har man i flere år forsøgt at gøre en bevidst indsats mod en betydelig arbejdsløshed blandt unge med sociale problemer. Man har f. ex. i perioder arrangeret det således, at de unge, der havde vanskeligt ved at møde til tiden, blev hentet af andre unge. Man har også haft særlige kommunale arbejdsforhold, hvor de unge i en overgangsperiode kunne tjene en løn frem for bare at få socialhjælp. Det kunne også nævnes, at man jo nu i mange år har haft mulighed for at give revalideringshjælp, hvor sigtet også er en selvhjulpel tilværelse på det almindelige arbejdsmarked.

Selv om man ved, at det er af stor betydning for, om en tidligere kriminell skal kunne klare en kriminalitetsfri tilværelse, at han har almindeligt arbejde, har der ikke hidtil her i landet været gjort nogen bevidst indsats på at indrette arbejdspladser, så de kunne opsuge dette klientel. Problemet er imidlertid nu taget op af kriminalforsorgen i samarbejde med Dansk Arbejdsgiverforening og LO.

(d) I Sverige vil man nu forsøge en radikal ændring af sanktionssystemet for at imødegå svaghederne ved den hidtidige frihedsberøvelse. Man har i 1974 gennemført en ny lov, hvis mål er, at alle, der får fængselsstraffe på ikke over 1 år — og det er

i Sverige som i Danmark op mod 90 % af alle fængselsstraffe — skal afsone straffen i lokale fængsler. I princippet skal alle indsatte i disse lokalfængsler kunne gå på arbejde på almindelige arbejdspladser. Kun i fritiden vil man have styr på denne del af klientelet gennem indespærringen. Realisationen af denne reform vil dog tage en 10—15 år, idet der først skal bygges omkring 25 nye, små fængsler i de større byer.

Samtidig har man i Sverige i det hele taget indskrænket brugen af frihedsberøvelse. Hvor vi i Danmark af en befolkning på 5 mill. hele tiden har omkring 3.500 i anstalterne, har man i Sverige af en befolkning på 9 mill. kun omkring 4.000.

5. *Effektivitet ctr. trivsel.*

Der blev for få år siden lavet en undersøgelse af trivslen hos personale og indsatte i Vestre Fængsel og nogle lokale arresthuse. Resultatet var som ventet, at trivslen blandt fangerne var meget lav. Men også personalet trivedes dårligt i det nuværende system. Og det fremstod som overordentlig tvivlsomt, i hvilket omfang der kunne bedres på dette forhold uden at røre ved selve det grundlæggende: frihedsberøvelsen.

Samtidig ved vi, at frihedsberøvelsen er ineffektiv i den forstand, at folk, der har været i fængsel, har sværere ved fremtidig at klare sig uden ny kriminalitet end folk, der har fået en anden form for straf.

Det er således let at se svaghederne ved det nuværende system. Det er — som det fremgår af det tidligere sagte — nok muligt at pege på mere rationelle alternativer. Men rationalitet er vanskelig at sætte i højsædet på et så følelsesbetonet område.

H. H. Brydenholt