

SAMHÄLLSTJÄNST

AV STEN HECKSCHER

1 Bakgrund

Frågan om när fängelse skall användas står central i den kriminalpolitiska debatten. I mer än tio år har nordiska regeringar och parlament relativt ofta gjort uttalanden om att bruket av fängelse bör minska. I viss – mer begränsad – utsträckning har man också genom lagstiftning försökt förverkliga detta mål. Viktiga exempel är reformerna av förmögenhets- och trafiknykterhetsbrotten i Danmark och Finland och de ändrade regler om bl.a. villkorlig frigivning som trädde i kraft i Sverige år 1983.

I de flesta nordiska länder pågår också brett upplagda översyner av centrala delar av straffrätten. Både i Finland och i Norge arbetar man med totalöversyner. I Sverige är arbetet uppdelat på flera kommittéer och mindre heltäckande. Danmark arbetar än mer med punktinsatser.

En av de frågor som är aktuell i det nordiska reformarbetet är om man kan införliva nya reaktionsformer med påföljdssystemen. Främst med hänvisning till önskemålet om att använda fängelse i mindre utsträckning undersöker man om det finns nya alternativ till fängelse. Listan på de förslag som har framförts – mer eller mindre allvarligt – kan göras lång. William Rentzmann har t.ex. i en artikel i NTfK 1975 kommit upp till 23 alternativ, däribland obligatorisk gymnastik på lördagarna.

Ett av de allvarligt menade förslagen är samhällstjänst. Därmed avses en straffrättslig reaktion som innebär att lagöverträdaren under en bestämd period och på sin fritid skall utföra ett visst antal timmars oavlönat, samhällsnyttigt arbete. Samhällstjänst kan antingen vara en självständig påföljd eller ett element i en annan påföljd, t.ex. som villkor eller föreskrift vid villkorlig dom eller skyddstillsyn. Förebilden kommer – i likhet med flera andra straffrättsliga reaktioner – från England. Där har Community service funnits sedan år 1973, först som ett experiment och sedan år 1975 som ett permanent inslag i påföljdssystemet. Påföljden finns också i flera andra länder.

Frågan om att införa samhällstjänst i de nordiska länderna är mycket aktuell. Entusiasmen har varit störst i Danmark där man också har hunnit längst. En försöksordning inleddes på hösten 1982. Men också i Norge har man avancerade planer på att starta ett experiment. I Finland och Sverige har man hittills

varit mer kallsinnig men frågan övervägs inom olika kommittéer. I Island har man mig veterligt inga planer i denna riktning.

Den här artikeln skall vara underlag för diskussionen vid årets kriminalistmöte. Först skall jag ge en översikt över samhällstjänstens ställning i de nordiska länderna. Därefter skall jag för att stimulera meningsutbytet ange några av de problem av principiell och praktisk natur som är förenade med påföljden.

2 Samhällstjänst i de nordiska länderna

2.1 Utvecklingen i Danmark

Det är naturligt att mest utförligt beskriva vad som har hänt i Danmark. Dels var så vitt jag vet Danmark det nordiska land där diskussionen om samhällstjänst kom i gång först. Dels är Danmark det hittills enda nordiska land som har infört samhällstjänst, om än på prov.

Enligt vissa muntliga uppgifter väcktes tanken om samhällstjänst som påföljd för brott för första gången redan år 1973 i det s.k. Planlägningsudvalget. Denna kommitté arbetade med frågor rörande kriminalvård i frihet och tog trots allt inte upp samhällstjänst, sannolikt för att det ansågs ligga utanför direktiven.

I augusti 1975 tillsatte det danska justitsministeriet en arbetsgrupp rörande alternativ till frihetsstraff. Den hade till uppgift att peka på åtgärder ägnade att föra vidare den utveckling mot ökad användning av icke frihetsberövande sanktioner som nedkriminaliseringsreformen från år 1973 var ett uttryck för. Gruppen skulle bl.a. undersöka vilka nya påföljdsformer som skulle kunna införas i Danmark.

Det blåa betänkandet om alternativ till frihetsstraff är daterat i april 1977. Frågan om att införa samhällstjänst fick en framskjuten plats, och gruppen är påtagligt positiv till tanken. Man understryker att påföljden helt övervägande eller uteslutande skall användas i stället för frihetsstraff. Slutsatsen är att ingående överväganden behövs men att fördelarna må anses vara mycket betydelsefulla. Arbetsgruppen rekommenderade att frågan skulle ges en framträdande plats i arbetet på att finna alternativ till frihetsstraff och pekade på möjligheten att genomföra en försöksverksamhet för att få ett bättre underlag för bedömningen.

Alternativbetänkandet överlämnades i november 1977 tillsammans med vissa andra frågor till Straffelovrådet som ett år senare sände ut betänkandet på remiss. I november 1979 fick en arbetsgrupp under ledning av en av rådets medlemmar rådets uppdrag att överväga hur ett försök med samhällstjänst skulle kunna utformas. Den rättsliga konstruktionen som anvisades var att begagna strafflagens regler om villkorlig dom med föreskrifter.

I oktober 1980 överlämnade Straffelovrådet med eget missiv »minibetänkningen« till justitsministeriet med förslag om en försöksverksamhet i Köpenhamn.

Senare under hösten var det interpellationsdebatt i Folketinget rörande bl.a. samhällstjänst. Förberedelserna för försöket hade då redan börjat i Direktoratet för Kriminalforsorgen. I Folketingets debatt var man positiv, men politiker från flera håll markerade också tydligt att de ansåg frågan vara av den karaktären att de ville ha ett ord med i laget innan försöket sattes i gång. Man var också missnöjd med att verksamheten bara skulle äga rum i Köpenhamn. Justitsministern gick med på att saken »skulle i salen« igen och lovade överväga möjligheterna att sätta i gång försök även någonstans i provinsen.

Under hösten 1981 hade man kommit så långt att ministern var beredd att på nytt presentera sina planer i Folketinget. Då fick Danmark emellertid regeringskris och nyval, så det blev ett nytt dröjsmål.

I slutet av februari 1982 behandlades frågan åter i Folketinget. Den nye ministern lämnade en redogörelse. Saken komplicerades något av att det fanns ledamöter som hade signalerat att man inte borde begagna de existerande reglerna om villkorlig dom utan i stället lagstifta om försöket. Frågan sattes dock aldrig på sin spets. Dessutom hade folk inom arbetsmarknadsorganen i Nordjylland som skulle bli det andra försöksområdet vid sidan av Köpenhamn beklagat sig över att försöket skulle stjäla arbetsplatser i tider och regioner av svår arbetslöshet.

Debatten i Folketinget ledde till krav på ett formellt Folketingsbeslut om saken vilket administrationen inte hade räknat med. Justitsministern pressades också hårt på garantier för att försöket inte skulle stjäla arbetsplatser. Kravet på särskild lagstiftning vidhölls däremot inte. Och det fanns ett brett politiskt stöd för själva idén. I maj 1982 fattade Folketinget också under bred enighet beslut om att försöket skulle starta. Det kom i gång den 1 september i Köpenhamn och den 1 november i Nordjylland. Efter ytterligare behandling i Folketinget har försöket förlängts och meningen är att det skall pågå till hösten 1984.

Det danska försöket skall genomföras inom ramen för villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst. Man har förutsatt att den skall omfatta lägst 40 och högst 200 timmar. Den tilltalade skall samtycka till samhällstjänsten. Direktoratet för Kriminalforsorgen administrerar verksamheten och skall till domstolen avge yttrande om den tilltalades lämplighet för samhällstjänst.

Endast arbetsuppgifter som annars inte skulle bli utförda kan komma i fråga för samhällstjänst. Man har lagt ner stor energi på att finna sådana arbetsuppgifter och särskilt koncentrerat sig på föreningar, institutioner och centra för äldre och handikappade, fritids- och ungdomsklubbar, medborgarhus, muséer, bibliotek, miljöområdet og kyrkliga organisationer.

Enligt en redogörelse från justitsministeriet till Folketingets retsudvalg i november 1983 kom försöket i gång långsamt. Under de första sju månaderna begärdes yttrande från kriminalforsorgen i mindre än tio fall per månad. Från

april 1983 har dock antalet ökat till 25-30 ärenden per månad. I oktober 1983 hade kriminalforsorgen yttrat sig över 200 ärenden. I 70 % av fallen hade man funnit den tilltalade lämplig för samhällstjänst.

Vid samma tidpunkt hade 151 av dessa mål avgjorts av domstol. I 52 fall (34 %) hade samhällstjänst ådömts, i 33 fall (22 %) ovillkorligt fängelse och i 63 fall (42 %) villkorlig dom utan samhällstjänst. Nästan alla som fick samhällstjänst dömdes för förmögenhetsbrott. Man har inte haft problem med att skaffa lämpliga arbetsplatser. Administrationen av försöket har enligt uppgift fungerat väl.

Det är naturligtvis alldeles för tidigt att värdera utfallet av försöket. Det kan dock nämnas att i oktober 1983 fem personer hade rapporterats för att inte uppfylla villkoret. Tre av dessa har dömts till fängelse.

2.2 De övriga nordiska länderna

Norge är det nordiska land som näst Danmark har visat det största intresset för samhällstjänst. Frågan berördes i regeringens kriminalmelding år 1978 och behandlades med anledning av det i Stortinget år 1980. I kriminalmeldingen förutskickades helt kortfattat ett försök. Stortingets justiskomité pekade på att tillämpningen borde vara restriktiv och att reaktionen bara borde användas när risken för missbruk är liten. Komittén ställde sig dock i princip positiv till ett försök.

I september 1980 tillsattes en utredning för att värdera om och i så fall hur ett försöksprojekt med samhällstjänst borde sättas igång. Utan att ge uttryck för någon överdriven entusiasm föreslog utredningen i december 1981 att ett tvåårigt försök med samhällstjänst skulle genomföras i Stavanger och Rogaland polisdistrikt med början i januari 1983.

Förslaget påminner starkt om det danska projektet. Samhällstjänst skall ådömas i lägst 50 och högst 200 timmar som föreskrift vid villkorlig dom och skall utföras under ett år. Den tilltalades samtycke skall krävas. I första hand skall reaktionen användas mot yngre lagöverträdare som har begått förmögenhetsbrott. I vissa fall skall också yngre rattfyllerister kunna få samhällstjänst. I första hand skall offentliga arbetsgivare användas. Man räknar i förslaget med att försöket skall omfatta ganska få fall, högst 20-25 per år.

Betänkandet har varit ute på remiss och försöket kom inte i gång vid den tidpunkt som hade föreslagits. Inom justitiedepartementet förbereder man emellertid nu ett försök. Man räknar med att det skall komma igång under våren 1984 och förutsätter inte att det skall krävas något särskilt beslut i Stortinget.

I *Finland* har man, åtminstone från officiellt håll, varit tämligen kallsinnig till samhällstjänst. Frågan behandlades helt kortfattat i Straffrättskommitténs betänkande, daterat i december 1976. Kommittén framförde invändningar mot

idén, främst att det skulle vara svårt att trygga en jämlik behandling av de dömda och att verkställigheten skulle skötas av andra än de egentliga straffverkställighetsmyndigheterna. Kommittén lade inte fram något förslag i ämnet.

Frågan kan emellertid få förnyad aktualitet inom den totala översyn av straffrätten som pågår i Finland. Enligt strafflagsprojektets arbetsplaner ligger dock förslag i sådana ämnen relativt långt fram i tiden.

I *Sverige* behandlades frågan om samhällstjänst i tre olika betänkanden år 1977.

Vapenfriutredningen föreslog ett slags samhällstjänst som sanktion vid vapenvägran. Sanktionens utformning avvek emellertid kraftigt från vad som här avses med samhällstjänst och var närmast en snarlik variant på vapenfri tjänst. I själva verket avvisade utredningen tanken på samhällstjänst enligt den engelska förebilden. Utredningens förslag fick en hård remisskritik och ledde inte till lagstiftning.

Också ungdomsfängelseutredningen och BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp tog ställning mot att införa samhällstjänst i betänkanden år 1977. Ungdomsfängelseutredningen avfärdade tanken med att en sådan påföljd knappast skulle kunna ersätta ungdomsfängelse. BRÅ-gruppen ställde sig reserverad av flera skäl, som att påföljdens syfte och tillämpningsområden var oklara, att påföljden vore svår att förena med de principer som bör gälla påföljdssystemet samt att den skulle vara förenad med betydande praktiska problem.

När frivårdskommittén tillsattes på våren 1979 blev en av dess huvuduppgifter att utreda frågan om alternativ till frihetsstraff. Kommittén skall därvid undersöka om en eller flera nya påföljdsformer bör införas i påföljdssystemet. Ett av de alternativ som uttryckligen nämns i direktiven är samhällstjänst. Kommittén kommer att ta ställning till denna fråga i sitt slutbetänkande under sommaren 1984. Enligt tidningsuppgifter är det sannolikt att utredningen kommer att avstå från förslag om att införa samhällstjänst i Sverige.

På Haparandafängelset drivs sedan några år i Röda korsets regi en verksamhet som kallas samhällstjänst. Fångar får permission för att delta i olika aktiviteter utanför fängelset. Verksamheten tycks dock inte ha någon större likhet med samhällstjänst i den mening begreppet ges här.

Inte heller i *Island* tycks det f.n. föreligga några planer på att införa samhällstjänst i påföljdssystemet.

Här skall också slutligen nämnas att Nordiska Straffrättskommittén i ett betänkande från maj 1980 diskuterar alternativ till fängelse, däribland samhällstjänst. Kommittén anför skäl för och emot men uttalar enighet om att försöksverksamhet kan vara ett värdefullt bidrag till att få klarhet i samhällstjänstens praktiska användbarhet.

3 Diskussion

3.1 Positivt laddat

Idén om samhällstjänst som alternativ till fängelse har många positiva laddningar. Vi skall få färre människor i fängelse. De som har begått brott skall utföra meningsfullt samhällsnyttigt arbete och få göra rätt för sig i stället för att gå igenom ett nedbrytande, meningslöst och dyrt fängelsestraff. I stället för negativa straff, fulla av förödmjukelse och ofrånkomligt obehagliga skall den dömda få upprättelse och bli föremål för en gynnsam pedagogisk påverkan.

Självfallet är det inte så enkelt. Det är visserligen tänkbart att samhällstjänst skulle kunna bidra till viktiga kriminalpolitiska mål. Men på åtskilliga punkter kan man sätta frågetecken för systemet med samhällstjänst. Jag skall ange några av dem.

3.2 Ändamål i konflikt

Samhällstjänst lanserades i den nordiska debatten uttryckligen som något som skulle träda i stället för fängelsestraff. Reaktionen skulle begagnas i fall där den dömda annars skulle sitta i fängelse. I det danska betänkandet från år 1977 var man ganska kategorisk på den punkten. Det var en lindring av straffsystemet man var ute efter. Man varnade också för att hysa förväntningar om att samhällstjänst skulle ha rehabiliterande effekter.

Efter hand har emellertid två andra syften med samhällstjänst dykt upp i debatten.

För det första tycks man inte längre vara lika enig om att samhällstjänst bara skall träda i stället för fängelsestraff. Dels menar man att det i gränsfall kan vara svårt att säkert avgöra vad sanktionen skulle ha blivit, om den inte hade blivit samhällstjänst. Dels – och mer intressant – finns det de som hävdar att man borde kunna använda samhällstjänst i stället för åtalsunderlåtelse, böter och villkorlig dom, särskilt mot ungdomar och på det sättet ge mer allvar åt samhällets reaktion på lagbrott – med andra ord en skärpning.

För det andra finns det de som gör gällande att man skulle uppnå goda behandlingsresultat med samhällstjänst, att påföljden skulle ha goda pedagogiska effekter. Sådana förhoppningar dyker t.ex. upp redan i det danska Straffelovrådets höringsnotat från oktober 1978 och förstärks efter hand i den fortsatta debatten. Argumentet tycks vara särskilt vanligt vid diskussioner i politiska församlingar. T.ex. ger den norska justiskomitén uttryck för sådana förhoppningar.

Det här är enligt min mening en farlig glidning som pekar på en svaghet i påföljden samhällstjänst. Det som skulle berättiga samhällstjänsten och det som drev t.ex. de danska pionjärerna var att man på så sätt skulle få färre människor i fängelse. Men om dessa strävanden tunnans ut från början och redan innan på-

följden ens har börjat användas, ökar riskerna naturligtvis för att man inte lyckas.

3.3 Färrer i fängelse?

Det står emellertid klart att huvudmotivet bakom de officiella förslag om samhällstjänst som har presenterats i Norden är att minska bruket av frihetsstraff. Men är det sannolikt att man lyckas med det?

Här står vi inför ett styrningsproblem av generell art. Hur skall man genom lagstiftning kunna garantera att domstolarna använder t.ex. en viss påföljd bara i de fall lagstiftaren önskar? Utvecklingen under 1900-talet har ju – grovt uttryckt – närmast präglats av den motsatta inställningen. Domstolarna bör så lite som möjligt bindas av regler för påföljdvalet utan i stället ha största möjliga frihet att inom vida ramar bestämma den reaktion som i det enskilda fallet ter sig mest lämplig. Även om det i framför allt Finland och Sverige nu med viss styrka gör sig gällande en annan tendens, har detta ännu inte kommit till uttryck i lagstiftningen, och man vet ju heller inte om sådana försök skulle krönas med framgång.

I Sverige har vi också ett relativt färskt exempel på att underdomstolarna – trots ovanligt tydliga uttalanden i lagförarbetena – tillämpar ny lagstiftning på ett annat sätt än vad avsikten var. Jag tänker här på den möjlighet att kombinera skyddstillsyn med fängelse som infördes år 1980 och som enligt alla tecken – mot lagstiftarens uttryckliga uttalanden – tycks ha tillämpats i åtskilliga fall då man före lagändringen knappast skulle ha använt fängelse alls. Inte ens ett par anmärkningsvärt skarpa uttalanden från Högsta domstolen tycks ha påverkat denna underretspraxis i någon större utsträckning.

Risken för att samhällstjänst inte alls skulle komma att begagnas som alternativ till fängelse utan i stället för andra och mindre ingripande reaktioner är påtaglig. Reglerna för påföljdvalet är vaga, det finns många gränsfall och det sker hela tiden rörelser i praxis. Den utvecklingen tycks visserligen i stort sett ha gått i mildrande riktning under 1960- och 1970-talen, men motsatta tendenser kan anas och garantier saknas. För att samhällstjänst bara skulle väljas i stället för fängelse måste också domstolarnas spärrar vara i princip lika starka mot den reaktionen som mot fängelse. Men det finns skäl att befara att samhällstjänstens positiva framtoning gör spärrarna mindre starka. Varför skulle man inte använda samhällstjänst också i andra fall? Kanske skulle man uppnå positiv pedagogisk påverkan?

Erfarenheterna från utlandet är inte heller särskilt uppmuntrande. Det är i England som man mest systematiskt har undersökt i vilka fall samhällstjänst har använts. I en bedömning från år 1977 förmodas att knappt hälften av dem som fick samhällstjänst annars skulle ha fått ovillkorliga frihetsstraff. Det kan

kanske tyckas godtagbart. Men för det första visar ett närmare studium att flera av de undersökningsmetoder som begagnades tenderar att övervärdera andelen ersatta frihetsstraff. T.ex. undersökte man vilken påföljden blev när den dömde inte fullföljde samhällstjänsten. Och en av undersökningsmetoderna visade endast 18 % ersatta fängelsestraff. För det andra tyder mycket på att andelen i de nordiska länderna, åtminstone i Sverige, skulle kunna bli ännu mindre.

Men är det så allvarligt om samhällstjänst används i stället för annat än fängelse? Ja, om det blir så, är det fullt möjligt att påföljden leder till mer i stället för till mindre frihetsstraff. Det tycks nämligen råda enighet om att om den dömde inte fullgör sin samhällstjänst, så skall reaktionen bli snabb och konsekvent. Avsikten torde vara att frihetsstraff i regel skall följa.

I den mån samhällstjänsten träder i stället för ett frihetsstraff, blir då inte bruket av fängelse större än om samhällstjänst inte hade funnits. Men om man befärad att åtskilliga av dem som får samhällstjänst annars skulle ha fått en icke frihetsberövande påföljd, blir konsekvensen av samhällstjänst – i de fall den inte fullföljs – i stället att frihetsstraff kommer att användas mer än om påföljden inte funnes. Samhällstjänst som alternativ till fängelse skulle alltså få en effekt rakt motsatt den avsedda.

Den förda argumenteringen bygger på en farhåga att samhällstjänst i icke obetydlig omfattning skulle användas i fall då annan påföljd än fängelse annars skulle ha följt. Det finns naturligtvis sätt att minimera den risken. Ett vore att låta samhällstjänst bli inte en självständig påföljd utan något som genom beslut i varje enskilt fall av verkställighetsmyndigheterna fick ersätta hela eller delar av ett frihetsstraff som en domstol redan har dömt ut. Men mot det finns det andra invändningar. Framför allt skulle det vara en urholkning av domstolarnas rätt att bestämma påföljden. Dessutom kan man fråga sig vilket behov som finns av samhällstjänst i den formen vid sidan av institut som frigång.

Sammanfattningsvis tvivlar jag alltså på att samhällstjänst på sikt kommer att få den effekt som skulle legitimera den påföljden – att vi får färre människor i fängelse.

3.4 Rehabilitering och social skevhet

Vi vill gärna tro att »nya« påföljder skall leda till goda behandlingsresultat. T.ex. har stora förhoppningar varit knutna till kriminalvård i frihet. Men hittills har vi blivit besvikna.

Det finns åtskillig forskning om olika påföljders rehabiliterande effekter. I regel får man nollresultat. Det finns ingenting som tyder på att samhällstjänst skulle ändra den bilden.

Det sammanhänger på sätt och vis med en annan invändning mot samhällstjänst. I de länder där man infört eller överväger att införa påföljden betonas att

det skall ske en lämplighetsprövning av vilka som skall dömas till samhällstjänst. Man bör ha grundad anledning att tro att den dömda skall genomföra samhällstjänst. Och det förefaller i och för sig rationellt. Men vilka kategorier av dem som i dag får fängelse kan förmodas anses »ägnade» för samhällstjänst? Knappast de ofta alkoholiserade eller narkomaniserade recidiverande förmögenhetsbrottlings som svarar för en väsentlig del av fängelsebefolkningen. Och jag föreställer mig att ingen överväger att ge samhällstjänst i stället för fängelse till dem som i dag ådöms långa frihetsstraff för grov vålds- eller narkotikabrottslighet. Rattfylleristerna vore kanske en tänkbar grupp, särskilt i Norge och Sverige. Men vill de lagstiftande församlingarna vara med om det?

Jag tror alltså att det finns betydande risker för att i de fall samhällstjänst ersätter frihetsstraff det kommer att ske socialt orättvist på grund av den bedömning av lämplighet som skall göras.

3.5 Arbete som straff

En annan invändning är att det från principiell synpunkt är tveksamt att använda arbete – och alldeles särskilt ideellt samhällsnyttigt arbete – som ett straff.

Straff är något vi hotar med för att en kriminalisering skall få genomslagskraft. För att hotet skall vara trovärdigt måste det vid lagbrott emellanåt förverkligas. Då utkrävs straffet med tvång, oavsett den dömdes vilja och – kan man förmoda – i regel mot den.

Arbete är något positivt, något vi gärna vill betrakta som en rättighet och som ett viktigt sätt för människor att förverkliga sig själva och sina möjligheter. Begreppet arbete har positiva associationer.

Kan eller bör dessa företeelser kombineras? Skall vi åstadkomma laglydnad genom att hota med samhällsnyttigt arbete? Hur strängt är straffet ideellt arbete? Vilken betydelse har det på sikt för synen på sådant arbete om man gör det till en straffform? Skall Amnesty eller Röda korset driva sin verksamhet med hjälp av tvångsarbete? Även om frivilliga organisationer har behov av att fler människor hjälper till, kan man fråga sig vad en sådan rekrytering skulle betyda för dem på sikt.

Kanske är det i sammanhanget också av ett visst intresse att man har frågat sig om samhällstjänst som påföljd för brott kan förenas med förbudet mot tvångsarbete i den europeiska konventionen till skydd för de mänskliga rättigheterna. Den konflikten går säkert att lösa. I Danmark och Norge förutsätts den dömda samtycka till påföljden. Men råkar man inte in i andra underligheter om den dömda skall samtycka till reaktionen? Och vad är ett sådant samtycke värt, om alternativet är att gå i fängelse?

3.6 Arbetsmarknaden

I både Danmark och Norge har man mycket starkt betonat att samhällstjänsten inte får inkräkta på den vanliga arbetsmarknaden. Samhällstjänst skall bara kunna avse sådana arbetsuppgifter som annars inte skulle bli utförda. I samband med att det danska försöket planerades hade man också en del trassel med arbetsmarknadsorganisationer, och LO lär från början ha varit ganska negativa till försöket.

På kort sikt och under en försöksperiod går det säkert att lösa detta problem. Rapporterna från Danmark tyder på att denna sida av saken har fungerat väl. Parterna bemödar sig, och alla vet vad utgångsläget var och vilka av de tänkbara arbetsuppgifterna som ingen annan skulle komma att utföra.

Men efter hand kan dessa gränser komma att lösas upp. Det finns en tydlig risk, särskilt om samhällstjänst i någon större omfattning skall kunna ersätta frihetsstraff, att det sker på bekostnad av ordinarie arbetstillfällen.

3.7 Konflikt med rättsliga principer

Såväl i den finska straffrättskommitténs betänkande som i BRÅ-rapporten Nytt Straffsystem avvisas samhällstjänst på principiella grunder.

Hur skall samhällstjänst kunna förenas med anspråken på ett enkelt, förutsebart och okomplicerat reaktionssystem? Är inte risken betydande att den leder till förstärkta olikheter i behandlingen av dömda som har begått likvärdiga brott?

Det står klart att samhällstjänst som påföljd skulle bidra till att sanktionssystemet blev mer komplicerat och svåröverskådligt. Det skulle uppstå problem rörande påföljdens förhållande till andra reaktionsformer. Den skulle också kunna försämra rättssäkerheten och förstärka ojämlikheten. Arbetsuppgifterna skulle bli mycket olika och kontrollen variera.

Mot detta kan i och för sig invändas att vi har liknande problem med andra påföljder. Och det är riktigt. Deras innehåll kan variera kraftigt. Om det skulle medföra väsentliga fördelar i andra avseenden att införa samhällstjänst, vore det naturligtvis möjligt att bemästra dessa problem. Men om värdet av denna nya påföljd är tveksamt, är det kanske inte mödan värt.

4 Avslutning

Det torde framgå att jag inte är någon av samhällstjänstens varmaste anhängare. Påföljden reser en rad frågor av både principiell och praktisk natur. Det är ytterst tveksamt om den kommer att fylla sitt viktigaste ändamål – att vara ett verkligt alternativ till fängelse.

Inget tyder på att samhällstjänst plötsligt skall ge oss de goda behandlingsresultat som vi utan framgång har letat efter så länge. Sociala olikheter i straffsy-

stemet kan öka och det är av flera skäl tvivelaktigt att använda arbete som straff. Det finns också betydande praktiska problem.

Men det kan ju tänkas att mina farhågor är överdrivna och att svårigheterna kan bemästras. Kanske visar sig samhällstjänst ändå vara ett nyttigt komplement till våra straffsystem? Det har ett värde att försök pågår i Danmark och är på väg i Norge så att vi kan få ett bättre underlag för en värdering.

Men om man verkligen menar allvar med talet om mindre bruk av frihetsstraff, krävs det andra åtgärder. Alldeles oavsett om vi får samhällstjänst som ett permanent inslag i påföljdssystemet, kommer det knappast att nämnvärt påverka mängden av inlåsning. För att nå verkliga resultat i de strävandena måste det till mycket mer. Alternativet till fängelse är inte fängelse. Vi måste göra strukturella ändringar. Vi måste ge oss på straffskalor och regler för påföljdsväl. Vi måste göra böter och de traditionella frivårdspåföljderna mer slagkraftiga. Sannolikt bör vi också ge oss på konstruktionen av brottsbeskrivningar. Det är en sorgligt förbisedd kriminalpolitisk metod, som visserligen kräver mer arbete, men som säkert ofta kan ge väl så god utdelning som andra.

Adresse: Departementsrådet Sten Heckscher
Baldersgatan 10 A, S - 11427 Stockholm.

LITTERATUR

Framställningen bygger i huvudsak på följande material.

Danmark

Alternativer til frihedsstraf - et debatoplæg. Bet. nr. 806, København 1977.
Justitsministeriets skrivelse till Folketingets retsudvalg den 8 november 1983.
Straffelovrådets notat den 2 oktober 1978 rörande alternativ til frihetsstraff.
Folketingstidende.

Finland

Straffrättskommitténs betänkande (1976:72) Band I.

Norge

St. meld. nr. 104 (1977:78) Om kriminalpolitikken.
Innst., S. nr. 175 (1979-80) från justiskomiteén.
Prøveprosjekt med samfunnstjeneste, NOU 1982:4.

Sverige

Rätten till vapenfri tjänst, SOU 1977:7.
Tillsynsdom, SOU 1977:83.
Nytt straffsystem, BRÅ-rapport 1977:7.

Övrigt

Alternativer till frihedsstraf. Betänkande av Nordiska Straffrättskommittén, NU A 1980:13.
Community Service Assessed in 1976. Home Office Research Study nr. 39, 1977.
William Rentzmann: Om alternativer til frihedsstraf, NTfK 1975 s. 163 ff.
Helge Røstad: Samfunnstjeneste som alternativ til ubetinget fengselsstraff. Lov og Rett 1984, s. 3 ff.