

## HARMONI ELLER DISHARMONI MELLEM DE NORDISKE LANDE

AF FORSKNINGSCHEF, DR. JUR. BRITTA KYVSGAARD

*Until the beginning of the 1990's, a standing Nordic committee has worked towards harmonization of the penal codes within the Nordic countries. This committee has since been disbanded. While the Nordic countries have retained many similarities in the field of penal policy, the development of community sanctions and measures during the last decade has resulted in increasing divergence. Community service is the only new sanction that has been adopted by all of the Nordic countries, yet its specifics vary considerably between nations. In addition to this, each of the Nordic countries has adopted its own unique set of additional sanctions and measures, thus further increasing Nordic divergence on penal matters. This article examines whether penal policies in the Nordic countries remain similar enough to be meaningfully characterized as a group, or whether it makes better sense to compare them individually with the other nations of Europe.\**

I 1976 udsendte Europarådet betænkningen "Alternative Penal Measures to Imprisonment".<sup>1</sup> Heri anbefales, at medlemslandene overvejer mulighederne for i højere grad at anvende alternativer til fængselsstraf, herunder at udvikle allerede eksisterende former samt at finde nye former for alternativer til frihedsstraf. Baggrunden for denne anbefaling er, at man har observeret en tendens til, at medlemslandene så vidt muligt søger at undvige brugen af fængselsstraf. Denne tendens ønsker man at stimulere, idet det understreges, at alternative sanktionsformer kan fremme en resocialisering og er mindre bekostelige end fængselsstraf.

16 år senere, i 1992, vedtog Europarådet regler vedrørende "community sanctions and measures".<sup>2</sup> Om baggrunden herfor siges bl.a.:

"The last two decades have seen an unprecedented development in non-custodial sanctions and measures in the legislation of the majority of member states which make possible a more creative approach to dealing with the problem of offences and sanctions. This is due, *inter alia*, to an augmentation of criminal law intervention in combating crime, a desire to diversify sanctions so as to achieve a more appropriate reaction to offences, and to the deficiencies of imprisonment which has not been shown to be more effective in terms of preventing recidivism than sanctions and measures implemented in the community, but which does entail high costs."<sup>3</sup>

\* Title in English: *Harmony or Disharmony in the Development of Community Sanctions and Measures in the Nordic Countries*. Original in Danish.

Det er denne udvikling, der er temaet for de følgende artikler, idet de belyser, i hvilket omfang de enkelte nordiske lande har indført nye former for samfunds-sanktioner m.v., jf. nedenstående afgrænsning.

Formålet med sådant temanummer er vel ganske indlysende. Det er at informere om væsentlige kriminalpolitiske forhold i de nordiske lande. Temanummeret tjener endvidere det formål at belyse mulige paralleller i udviklingen i de nordiske lande. Er der stadig en høj grad af kriminalpolitisk harmonisering i Norden, eller har opløsningen af den nordiske strafferetskomité i begyndelsen af 1990'erne sat sig tydelige spor, således at landene søger i hver sin retning?

### **Nærmere om temaets afgrænsning**

I ovennævnte Europarådsrapport afgrænses "community sanctions and measures" som sanktioner og tiltag, der gennemføres i frihed, og som indebærer visse restriktioner i den straffedes frihed gennem at pålægge vedkommende vilkår og/eller forpligtelser. Bødestrafte er ikke i sig selv omfattet af begrebet, mens de eventuelle samfundstiltag, der er forbundet med fuldbyrdelsen af en bøde, er det.<sup>4</sup>

Begrebet samfundssanktioner anvendes ikke i de nordiske lande. De sanktioner, der fuldbyrdes i samfundet, betegnes almindeligvis med en negation, nemlig som ikke-frihedsberøvende sanktioner. En anden betegnelse er "alternativ til frihedsstraf", men denne betegnelse er antagelig for snæver, idet den vedrører sanktioner, der er skabt alene med henblik på at mindske brugen af fængselsstraf. Ud fra konteksten er det givet, at Europarådets brug af termen samfundssanktioner primært sigter på alternativer til frihedsstraf, men det kan ikke udelukkes, at begrebet også omfatter sanktioner, der egentlig er alternativer til ældre former for alternativer til fængselsstraf.

I artiklerne i dette temanummer er der valgt både at beskrive nyere former for alternativer til frihedsstraf og andre fornyelser på sanktionsområdet, som ikke nødvendigvis er alternativer til en frihedsstraf, fx konfliktråd. I lighed med Europarådets afgrænsning inkluderes dog ikke monetære sanktioner.

Ved siden af de egentlige sanktioner omtales endvidere nyere former for helt eller delvis fuldbyrdelse af fængselsstraf i frihed. Dvs. behandling eller andre typer af tiltag, der indebærer, at i hvert fald en del af en fængselsstraf udståes uden for fængslet. Af gammelkendte former inden for dette område er prøveløsladelse og forskellige typer af frigangsordninger.

I de enkelte artikler sigtes på at beskrive det retlige grundlag for disse sanktioner og tiltag, beslutningskompetence, vilkårsovertrædelser og reaktion herpå, anvendelsesområde, udviklingen i anvendelsen samt eventuel forskning og evaluering på området.

### **Divergens eller konvergens mellem de nordiske lande**

Som det fremgår af de enkelte nationale artikler, er det alene samfundstjeneste,

der har vundet indpas i alle de nordiske lande. Rammerne for brug af samfundstjeneste varierer imidlertid ganske meget landene imellem, jf. også nedenstående skema.

*Skema over samfundstjeneste i de nordiske lande*

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Startet som forsøg	1982	1991	1995	1984	1990
Permanent	1992	1997	1998	1991	1998
Beslutningskompetence	Domstolene	Domstolene	Kriminalforsorgen	Domstolene	Domstolene
Selvstændig sanktion	Nej, vilkår til betinget dom	Ja	Nej, administrativ ændring af ubetinget dom	Ja, men efter april 2001 en del af en samfunnsstraff	Nej, knyttet til vilkørlig dom eller skyddstilsyn
Anvendes kun, når ubetinget fængselsstraf er idømt	Nej	Ja	Ja, samt ved forvandsstraf	Nej	I princippet: ja
Anvendelsesområde mht. strafflængde	Principielt ingen begrænsninger, men almindeligvis fængsel op til 1 år	Op til fængsel i 8 mdr.	Op til fængsel i 6 mdr. og op til den maksimale forvandsstraf på 1 år	Almindeligvis op til fængsel i 9 mdr., undtagelsesvis op til fængsel i 1 år	Principielt ingen begrænsninger, men almindeligvis op til fængsel i 1 år
Anvendelsesområde mht. kriminalitetens art	Primært spirituskørsel m.v. samt berigelsesforbrydelser	Ingen begrænsninger	Ingen begrænsninger, men anvendes primært for spirituskørsel	Primært berigelsesforbrydelser	Ingen begrænsninger, dog muligvis undtaget "artbrott"
Antal timer	30-240 timer	20-200 timer	40-240, for forvandsstraf dog fra 20-480 timer	20 - 360 timer, efter april 2001: 30-420 timer	20-240 timer
Forvandsforhold mellem strafflængde og antal timer i samfundstjeneste	Findes ikke, dog i nogen grad for spirituskørsel m.v.	I praksis svarer en time til en fængselsdag	40 timer svarer til fængsel i 1 md.	30 timer svarer til fængsel i 1 md. (efter april 2001)	Findes ikke, dog forventes 40 timer for første md. og 20-25 timer for efterfølgende mdr.
Antal domme/administrative	2348*	3658**	61***	557*	3066****

\* 2000.

\*\* 1999.

\*\*\* Gælder antal straffuldbyrdelser i 1999. Antal forvandsstraffe, afsonet ved samfundstjeneste, er ukendt.

\*\*\*\* 1999. Desuden 252 i "ungdomstjänst", se den svenske artikel.

Mest iøjnefaldende er det, at Island afviger fra de øvrige lande ved at beslutningen om samfundstjeneste træffes af en administrativ myndighed. Det er det islandske Fængselsdirektorat, der, efter at en ubetinget frihedsstraf er idømt, kan beslutte at lade denne fuldbyrde ved samfundstjeneste. Men der er også mellem de øvrige lande forskelle på dette punkt, selv om det i alle tilfælde er domstolene, der træffer beslutningen om samfundstjeneste. Således er der, med den udformning, ordningen har, hverken i Norge eller i Danmark sikkerhed for, at samfundstjeneste reelt er et alternativ til en ubetinget dom. Det er der derimod i Finland, hvor man har en "dobbelprocedure" ved domstolene, idet dom-

stolene, først når der er idømt en ubetinget frihedsstraf (på op til 8 måneders fængsel) beslutter, om der kan idømmes samfundstjeneste.

Med hensyn til forvandlingsforholdet mellem længden af den ubetingede straf og antal timer i samfundstjeneste er der rimelig stor overensstemmelse mellem Finland, Island og Norge. Med hensyn til længden af den frihedsstraf, samfundstjeneste vil kunne afløse, er der derimod langt fra fælles fodslag mellem de nordiske lande, kun for så vidt det selvklares faktum, at det almindeligvis drejer sig om kortvarige straffe. Endelig ses også, at samfundstjeneste anvendes i forskellig udstrækning i de enkelte lande.

Konfliktråd er også noget, de fleste nordiske lande anvender eller forsøger sig med. Kun i Island anvendes dette tiltag ikke. Igen må det dog siges, at der er meget store forskelle i den måde, konfliktråd anvendes på. I Norge fungerer ordningen som et egentlig alternativ til straffesystemets behandling af sagen, mens det i Finland og i det forsøg, der arbejdes med i Danmark, drejer sig om et supplement, dog således at konfliktrådsbehandlingen kan påvirke strafudmålingen. Tilsvarende gælder det forsøg, der er gennemført i Sverige.

Elektronisk overvågning har klart vundet indpas i Sverige, hvor mange afsøner en straf i hjemmet. I Norge vil der blive igangsat en forsøgsordning med elektronisk overvågning i løbet af dette år. I Danmark har ordningen været overvejet, men blev opgivet til fordel for en udvidet brug af samfundstjeneste.

I både Danmark, Island, Norge og Sverige findes der forskellige behandlingsprogrammer i eller uden for institutioner som alternativ til frihedsstraf for personer med et alkoholmisbrug og – for Danmark, Island og Sverige – også for personer med narkotikamisbrug. I Danmark og Sverige findes der endvidere særlige behandlingsordninger for seksualforbrydere.

Derudover findes i enkelte af landene samfundssanktioner og –tiltag, der ikke findes i nogen af de øvrige lande. De særlige ungdomssanktioner, der er der indført eller påtænkes indført også i Danmark, Finland og Sverige, har således alene målgruppen tilfælles, mens form og indhold afviger ganske meget fra hinanden.

Selv om der kan peges på mange fællestræk i de seneste års kriminalpolitiske udvikling i de nordiske lande, er det dog spørgsmålet, om de fællestræk, der kan spores, i særlig grad udmærker de nordiske lande. Er det ikke snarere sådan, at det svarer til udviklingstræk, der forefindes i hele eller det meste af Vesteuropa? Et kig på den seneste statistik fra Europarådet,<sup>3</sup> viser således, at de samfundssanktioner og -tiltag, der findes i de nordiske lande, også forekommer i en lang række andre lande i Europa, og at der generelt synes at være en bevægelse mod øget brug af samfundssanktioner. Dette er da også helt i tråd med den hovedkonklusion, kriminalforsorgsdirektører fra 39 europæiske lande samt Canada og USA nåede frem til efter en tredages konference i Berlin, maj 2000, hvor man netop havde drøftet implementeringen af ovennævnte regler for ”community sanctions and measures”:

"Custodial sanctions should, in principle, be a last resort, and community sanctions and measures should be preferred in many cases."<sup>6</sup>

*Noter:*

<sup>1</sup> Resolution (76) 10 on some alternative penal measures to imprisonment.

<sup>2</sup> European rules on community sanctions and measures. Recommendation No. R (92) 16 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 October 1992. Council of Europe Press 1994.

<sup>3</sup> *Ibid.* p. 25.

<sup>4</sup> *Ibid.* p. 22.

<sup>5</sup> *Penological Information Bulletin, no. 22*, December 2000, Council of Europe.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 18.

Adresse: Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
DK – 1216 København K.  
e-post: bky@jm.dk