

**BETÆNKNING**

**afgivet af**

**Lovudvalget**

**vedrørende**

**Forslag til Inatsisartutbeslutning om at Naalakkersuisut pålægges at kontakte justitsministeren i Danmark med henblik på at fremme brugen af samfundstjeneste i Grønland, blandt andet ved at hæve det antal samfundstjenestetimer, der maksimalt kan fastsættes som vilkår for en betinget dom, fra 240-300 timer.**

**Afgivet til forslagets 2. behandling**

Lovudvalget har under behandlingen bestået af:

Inatsisartutmedlem Isak Hammond, Inuit Ataqatigiit, formand

Inatsisartutmedlem Doris Jakobsen, Siumut

Inatsisartutmedlem Storm Ludvigsen, Inuit Ataqatigiit

Inatsisartutmedlem Kristian Jeremiassen, Siumut

Inatsisartutmedlem Jørgen-Ole Nyboe Nielsen, Demokraterne

**Indholdsoversigt:**

1. Forslagets indhold
2. Møder, hvor udvalget har indhentet oplysninger af betydning for udvalgets behandling af forslaget
3. Dom til samfundstjeneste her i landet
  - 3.1. Hvad er en dom til samfundstjeneste?
  - 3.2. Tilsyn og vilkår.
  - 3.3. Hvis den dømte begår ny kriminalitet
  - 3.4. Hvis den dømte ikke udfører det arbejde, han er pålagt, eller overtræder de vilkår, retten har fastsat
  - 3.5. Hvornår kan en dom til samfundstjeneste komme på tale?
  - 3.6. Egnethedsvurdering / personundersøgelse
  - 3.7. Hvor kan samfundstjenesten udføres?
4. Erfaringerne med samfundstjeneste her i landet
5. Erfaringerne med samfundstjeneste i Danmark
6. Forskelle mellem den grønlandske og den danske samfundstjenestemodel
7. Den tilsvarende udvidelse af samfundstjenesteordningen i den danske straffelov
8. Lovudvalgets bemærkninger vedr. forslaget
  - 8.1. Om brugen af samfundstjeneste
  - 8.2. Om kapacitetsproblemerne i de grønlandske anstalter
  - 8.3. Retsvæsenkommissionens forventninger vedr. aflastning af anstaltskapaciteten
  - 8.4. Om en forhøjelse af det maksimale antal samfundstjenestetimer, som en person kan idømmes.
  - 8.5. Om øget brug af egnethedsvurderinger.
  - 8.6. Om andre tiltag, som kan fremme brugen af samfundstjeneste og reducere presset på anstalterne
9. Lovudvalgets indstilling

## **1. Forslagets indhold**

En vedtagelse af forslaget indebærer, at Naalakkersuisut skal rette henvendelse til den danske Justitsminister, med henblik på at fremme brugen af dom til samfundstjeneste ved blandt andet at forhøje det maksimale antal samfundstjenestetimer, som en person kan idømmes.

I forslagens begrundelse peger forslagsstiller på, at en mere omfattende brug af personundersøgelser ligeledes må antages at ville kunne fremme brugen af dom til samfundstjeneste.

Det fremgår af forslagens begrundelse, at forslaget navnlig tager sigte på at bidrage til at reducere presset på anstaltskapaciteten og dermed nedbringe afsoningsventelisterne, men at forslaget også har baggrund i undersøgelser, som har vist, at samfundstjenestedømte sjældnere end fængselsdømte begår ny kriminalitet.

## **2. Møder, hvor udvalget har indhentet oplysninger af betydning for udvalgets behandling af forslaget.**

Forud for den nye kriminallovs ikrafttræden har Lovudvalget holdt møde med den daværende leder af Kriminalforsorgen i Frihed, Elisæus Kreutzmann, som i øvrigt selv var medlem af Retsvæsenkommissionen. På mødet, som blev afholdt i november 2009, orienterede Elisæus Kreutzmann udvalget om den nye foranstaltningsform: samfundstjeneste.

I februar i år har udvalget besøgt Justitsministeriets Forskningskontor, hvor forskningschef Britta Kyvsgaard bl.a. orienterede udvalget om Forskningskontorets undersøgelse af recidiv (d.v.s. tilbagefald til kriminalitet) for henholdsvis samfundstjenestedømte og dømte, som har afsonet fængselsstraf.

Ligeledes i februar i år har udvalget besøgt Kriminalforsorgen i Grønland, hvor udvalget bl.a. blev orienteret om anstaltskapaciteten og kapaciteten for afsoning af dom til samfundstjeneste. Udvalget har endvidere i februar afholdt et møde med Politimesteren og et møde med Landsdommeren, Dommeren ved Retten i Grønland og Kredsdommerforeningens formand.

Endelig har udvalget i indeværende måned afholdt møde med Rådet for Grønlands Retsvæsen. Foruden Lovudvalget var også bl.a. Naalakkersuisoq Anthon Frederiksen inviteret. Blandt de emner, som på udvalgets opfordring blev drøftet, var kapacitetsproblemerne i de grønlandske anstalter, samt muligheden for at udvide samfundstjenesteordningen ved at forhøje det maksimale antal arbejdstimer, som en person kan idømmes.

## **3. Dom til samfundstjeneste her i landet**

### **3.1. Hvad er en dom til samfundstjeneste?**

En person, som idømmes samfundstjeneste, skal i sin fritid udføre ulønnet samfundsnyttigt arbejde i et nærmere fastsat antal timer (i dag mellem 40 og 240 timer). Timerne skal afvikles inden for et tidsrum, som er fastsat af retten.

### **3.2. Tilsyn og vilkår.**

Retten fastsætter en periode på op til 2 år, hvor Kriminalforsorgen skal føre tilsyn med den dømte.

Retten kan i tilknytning til samfundstjenestedommen fastsætte vilkår, om at den dømte:

- Afholder sig fra misbrug af alkohol og narkotika.
- Helt afholder sig fra at drikke eller overhovedet at være i besiddelse af alkohol.
- Undergiver sig afvænningsbehandling.
- Undergiver sig psykiatrisk, sexologisk eller anden lægelig behandling.
- Overholder nærmere fastsatte betingelser vedr. opholdssted, arbejde, anvendelse af fritid eller samvær med bestemte personer.
- Tager ophold i egnet hjem (privat eller institution).
- Retter sig efter Kriminalforsorgens bestemmelser om indskrænkninger i rådigheden over indtægt og formue og om opfyldelsen af økonomiske forpligtelser (herunder f.eks. opfyldelsen af erstatningspligt i forbindelse med lovovertrædelsen).

### **3.3. Hvis den dømte begår ny kriminalitet**

Ved dom til samfundstjeneste fastsætter retten som nævnt en periode, hvor den dømte er undergivet tilsyn. Hvis den dømte begår ny kriminalitet og sagen indbringes for retten inden tilsynsperioden er udløbet, fastsætter retten en ny samlet foranstaltning for såvel det tidligere pådømte lovovertrædelse og for den nye lovovertrædelse. Hvis omstændighederne taler for det, kan retten dog fastsætte en særskilt foranstaltning for den nye lovovertrædelse.

### **3.4. Hvis den dømte ikke udfører det arbejde, han er pålagt, eller overtræder de vilkår, retten har fastsat**

Hvis den dømte ikke udfører det arbejde, han er pålagt, eller overtræder de vilkår, retten har fastsat, skal anklagemyndigheden straks indbringe sagen for retten. Retten fastsætter så en anden foranstaltning (anstaltsanbringelse). Alternativt kan retten – hvis særlige forhold taler for det – give den dømte en advarsel og fastholde dommen til samfundstjeneste, eller forlænge længstetiden for udførelse af samfundstjeneste og tilsynsperioden (dog kun inden for det i loven fastsatte maksimum).

Retsvæsenkommissionen har i den betænkning, som danner grundlag for den nye kriminallov, understreget, at det bl.a. af hensyn til befolkningens tillid til foranstaltningssystemet er af afgørende betydning, at overtrædelser af samfundstjenesten får mærkbare og omgående konsekvenser for den dømte [side 910].

Arbejdsstederne er instrueret om at kontakte Kriminalforsorgen, hvis den dømte udebliver fra arbejdet. Kriminalforsorgen skal kontaktes senest 15 min. efter, at arbejdet skulle være påbegyndt. Tilsvarende skal kriminalforsorgen kontaktes, hvis den dømte sendes hjem eller forlader stedet før tid.

### **3.5. Hvornår kan en dom til samfundstjeneste komme på tale?**

Det er i kriminalloven fastsat, at samfundstjeneste kan anvendes, hvis en betinget dom (eller en dom til tilsyn) ikke findes tilstrækkelig, og det samtidig skønnes, at en frihedsberøvende foranstaltning ikke er påkrævet.

I princippet kan dom til samfundstjeneste således anvendes som foranstaltning (sanktion) ved enhver form kriminalitet. Det er dog i forarbejderne til loven forudsat, at samfundstjeneste ikke finder anvendelse ved meget grov personfarlig kriminalitet, herunder drab og voldtægt.

Endvidere er det forudsat, at samfundstjeneste fortrinsvis anvendes i de tilfælde, hvor den alternative sanktion ville være anstaltsanbringelse.

### **3.6. Egnethedsvurdering / personundersøgelse**

Det er en betingelse for at idømme en tiltalt samfundstjeneste, at den tiltalte findes egnet til samfundstjeneste.

Egnetheden afgøres på grundlag af en personundersøgelse, som gennemføres af kriminalforsorgen.

En personundersøgelse beskriver den pågældendes familiemæssige baggrund, uddannelses- og beskæftigelsesmæssige forhold, økonomiske forhold, eventuelle misbrugsproblemer, fysiske og psykiske helbredstilstand samt fritidsbeskæftigelse og omgangskreds.

I personundersøgelsens konklusion vurderer Kriminalforsorgen blandt andet, om den sigtede vil være egnet til samfundstjeneste, og om der i givet fald skal fastsættes særvilkår.

Personundersøgelser udarbejdes især på baggrund af samtaler med den sigtede. Kriminalforsorgen forsøger at få dokumenteret de oplysninger, der er kommet frem under disse samtaler, ved at indhente oplysninger fra f.eks. socialforvaltning, læge eller familiemedlemmer.

Det vil normalt være en afgørende forudsætning for dom til samfundstjeneste, at den tiltalte er indforstået med, at sagen afgøres med en dom til samfundstjeneste: At den tiltalte er indstillet på at møde til tiden, udføre sit arbejde og opføre sig acceptabelt over for personerne på stedet. Spørgsmålet om, hvorvidt den tiltalte vil være indforstået med at blive idømt samfundstjeneste, indgår derfor som et væsentligt element i egnethedsvurderingen.

### **3.7. Hvor kan samfundstjenesten udføres?**

Samfundstjeneste udføres på offentlige institutioner eller hos organisationer og foreninger med almennyttigt formål, som Kriminalforsorgen har indgået aftale med.

Det er frivilligt for en institution, organisation eller forening, om den ønsker at stille sig til rådighed som samfundstjenestested. Institutioner, organisationer og foreninger, som har sagt ja tak til tilbuddet, kan til enhver tid træde ud af ordningen.

Det koster ikke de medvirkende institutioner, organisationer og foreninger noget at være samfundstjenestested: Den dømte ikke skal have løn. Der er imidlertid nogle krav, som skal være opfyldt:

- Det arbejde, den dømte skal udføre, skal være meningsfyldt, men må ikke være arbejde, som ellers ville blive udført af lønnet arbejdskraft.
- Arbejdet, som den dømte skal udføre, må ikke skabe profit for arbejdsstedet.
- Arbejdspladsen skal godkendes af Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked.

Der er et løbende samarbejde mellem samfundstjenestestederne og Kriminalforsorgen, som besøger det enkelte samfundstjenestested mindst en gang om måneden.

## **4. Erfaringerne med samfundstjeneste her i landet**

Muligheden for idømmelse af samfundstjeneste er i Grønland indført med den nye kriminallov, og har således eksisteret siden 1. januar 2010. Ifølge oplysninger fra Kriminalforsorgen er 17 personer i 2011 idømt samfundstjeneste. Der er foretaget 111 personundersøgelser.

Kriminalforsorgen angiver at have kapacitet til afvikling af 100 domme til samfundstjeneste.

Samfundstjenesteordningen er i Grønland for ny, og antallet af domme til samfundstjeneste for beskedent, til, at der endnu har kunnet gennemføres sammenlignende recidivundersøgelser.

## **5. Erfaringerne med samfundstjeneste i Danmark**

Samfundstjeneste blev i Danmark indført i 1982 som en forsøgsordning. Ordningen blev gjort permanent i 1992. Ordningen er siden ændret flere gange, med henblik på at udvide mulighederne for at idømme samfundstjeneste. I 1997 blev det f.eks. muligt at anvende samfundstjeneste i kombination med en bøde eller en delvis ubetinget dom, og i 2004 blev der

indført mulighed for prøveløsladelse med vilkår om samfundstjeneste efter afsoning af halvdelen af en fængselsstraf. I 2000 blev det besluttet, at alle berigelseskriminelle, hvis lovbrud kunne medføre ubetinget frihedsstraf, og som ikke tidligere var idømt en ubetinget dom, skulle personundersøges med henblik på egnethed til samfundstjeneste. Også denne ændring havde til formål at udvide brugen af samfundstjeneste. Ved samme lovændring blev det gjort muligt at idømme færdselslovs-overtrædere samfundstjeneste.

Indførelsen af mulighed for at idømme samfundstjeneste ved spirituskørsel indebar en væsentlig forøgelse af antallet af domme til samfundstjeneste. Men også i straffesager er anvendelsen af samfundstjeneste øget markant, ja faktisk omtrent firedoblet siden ordningen i 1992 blev gjort permanent. Der blev i 2010 afsagt knap 4000 domme med vilkår om samfundstjeneste.

Erfaringerne med samfundstjeneste synes gennemgående at være gode.

Ikke overraskende klarer langt fra alle samfundstjenestedømte at gennemføre forløbet: Ny kriminalitet eller brud på de vilkår, som fastsættes i tilknytning til dommen, kan betyde at samfundstjenesten afbrydes, og at den dømte i stedet må afsone en fængselsdom. En undersøgelse, som er gennemført af Justitsministeriets Forskningskontor, og offentliggjort i november 2008, viser således, at 12 % af de samfundstjenestedømte indberettes for vilkårsbrud og/eller idømmes en ny straf. Hvert tredje forløb er mindre problematisk, men dog forbundet med visse vanskeligheder, enten i form af advarsler eller af ny kriminalitet, der dog har en sådan karakter, at de ikke medfører afbrydelse af samfundstjenesten (f.eks. færdselslovsovertrædelser). I mere end halvdelen af forløbene (56 pct.) har der ikke været problemer af nævnte art.

Flere undersøgelser viser, at samfundstjeneste i kriminalpræventiv henseende er lige så effektiv som fængselsstraf; senest en effektevaluering gennemført af Justitsministeriets Forskningskontor, offentliggjort i oktober 2011. Effektevalueringen omfatter personer, som er dømt for andet end færdselslovsovertrædelser, og som i forbindelse med en personundersøgelse er fundet egnede til at modtage en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste.

Det konkluderes i evalueringen, at der for denne gruppe synes at være en mindre risiko for tilbagefald til ny kriminalitet (recidiv) efter idømmelse af samfundstjeneste, end der er efter afsoning af en ubetinget fængselsstraf. Forskellen er dog ikke statistisk signifikant. For så vidt angår den del af den undersøgte gruppe, der er dømt for lovbrud inden for varsomhedsområdet (røveri, vold, narkotikaforbrydelser og seksualforbrydelser o.lign.), er der imidlertid en signifikant mindre risiko for tilbagefald til ny kriminalitet efter en dom til samfundstjeneste end efter en ubetinget frihedsstraf.

Rockwoolfondens Forskningsenhed har i januar 2012 offentliggjort en ny undersøgelse ("Serving time or serving the community"), som viser, at afhængigheden af offentlig forsørgelse (socialhjælp) er 20 % mindre for personer, som har været idømt samfundstjeneste end for personer, som har været idømt fængselsstraf. Det er med andre ord lettere for samfundstjenestedømte at finde eller bevare et job.

## 6. Forskelle mellem den grønlandske og den danske samfundstjenestemodell

Den grønlandske kriminallovs samfundstjenesteordning svarer stort set til den danske straffelovs samfundstjenesteordning. Nogle forskelle er der dog. Blandt andet følgende forskelle kan fremhæves:

- a) I Danmark er samfundstjeneste knyttet til en betinget frihedsstraf. Retten har med andre ord mulighed for i forbindelse med en betinget dom at fastsætte vilkår om samfundstjeneste.

I Grønland er samfundstjeneste ikke knyttet til en betinget frihedsstraf. Samfundstjeneste er en selvstændig sanktionsform, som kan anvendes, hvis en betinget dom (eller en dom til tilsyn) ikke findes tilstrækkelig, og det samtidig skønnes, at en frihedsberøvende foranstaltning ikke er påkrævet.

- b) Både i Danmark og i Grønland giver lovgivningen i princippet mulighed for at anvende dom til samfundstjeneste for enhver form for lovovertrædelse.

I forarbejderne til den danske straffelov var det imidlertid oprindeligt forudsat, at man skulle være tilbageholdende med at idømme samfundstjeneste over for personer, som er tiltalt for vold, røveri, narkotikaforbrydelser og seksualforbrydelser (det, som er blevet kaldt "varsomhedsområdet"). Gennem årene er man dog blevet mindre tilbageholdende. Faktisk vedrørte ikke mindre end 39 % af samfundstjenestedommene i 2010 vold, mens kun 17 % af dommene vedrørte tyveri.

I forarbejderne til den grønlandske kriminallov er "varsomhedsområdet" mere snævert: Meget grov personfarlig kriminalitet, herunder drab og voldtægt. (*Retsvæsenkommissionens betænkning, bind 3, kapitel 5.3.3.2.1*).

- c) I Danmark er det mindste antal samfundstjenestetimer, som en person kan idømmes, 30 timer. I Grønland er det 40 timer.

## 7. Den tilsvarende udvidelse af samfundstjenesteordningen i den danske straffelov

Ved Lov nr. 159 af 28. februar 2012 om ændring af straffeloven er det maksimale antal samfundstjenestetimer, som en person kan idømmes, hævet fra 240-300 timer. Formålet hermed er, at samfundstjeneste skal kunne anvendes som alternativ til længere fængselsstraffe end hidtil.

Før lovændringen var retspraksis sådan, at dom til samfundstjeneste normalt ikke anvendes som vilkår i sager, hvor der fastsættes en frihedsstraf på mere end 1 års fængsel. Domme på



fængsel i op til 1½ år er dog undtagelsesvis blevet gjort betingede med vilkår om samfundstjeneste, men ikke domme på fængsel i mere end 1½ år.

Ved at hæve det maksimale antal samfundstjenestetimer, som en person kan idømmes, tilsigtedes det, at samfundstjeneste fremover også anvendes i sager, hvor der fastsættes en fængselsstraf på mellem 1½ og 2 år, om end kun undtagelsesvis.

Det forudsættes således i lovbemærkningerne, at samfundstjeneste ved domme, der overstiger fængsel i 1 år og 6 måneder, kun anvendes undtagelsesvis, hvor helt særlige omstændigheder gør det upåkrævet at idømme en ubetinget straf, og at samfundstjeneste ikke anvendes ved domme, der overstiger fængsel i 2 år.

Der er ikke med lovændringen tilsigtet ændringer i anvendelsesområdet for samfundstjeneste, når det gælder kriminalitetens art. Det forudsættes således, at det fortsat vil være berigelseskriminalitet, bortset fra røveri, der er samfundstjenestens absolutte kerneområde, og at samfundstjeneste ved kriminalitet som f.eks. vold, røveri, narkotikasager og sædelighedsforbrydelser (varsomhedsområdet) også fremover kun anvendes, hvis det efter en konkret, individuel vurdering findes forsvarligt.

Lovændringen har dels baggrund i stigende kapacitetsproblemer i de danske fængsler, dels i en effektevaluering gennemført af Justitsministeriets Forskningskontor, offentliggjort i oktober 2011.

## **8. Lovudvalgets bemærkninger vedr. forslaget**

### **8.1. Om brugen af samfundstjeneste**

Som sanktionsform rummer dom til samfundstjeneste en række fordele:

Dom til anstalt vil i mange tilfælde kunne være en rimelig og til tider også nødvendig reaktion på en lovovertrædelse. ”En fortjent reaktion”, vil man kunne fristes til at mene. Det bør imidlertid ikke overses, at anstaltsanbringelse ikke nødvendigvis kun påfører *den dømte* lidelse og afsavn. Har den dømte f.eks. børn, bliver også de ramt, når den dømte skal afsone en anstaltdom.

Ej heller bør det overses, at anstaltsanbringelse er en sanktionsform, som er ganske bekostelig for samfundet. Dom til samfundstjeneste er heller ikke uden udgifter for samfundet, idet kriminalforsorgen jo vil skulle føre tilsyn med den dømte. Udgifterne er dog betydeligt mindre end de udgifter, der er forbundet med anstaltdrift.

Har den dømte et arbejde, risikerer han at miste det, hvis han skal afsone en længere anstaltdom. Dette er ikke tilfældet med hensyn til en dom til samfundstjeneste.

En undersøgelse, offentliggjort i januar i år, viser (som omtalt ovenfor i denne betænkning afsnit 5), at afhængigheden af offentlig forsørgelse (socialhjælp) er 20 % mindre for personer, som har været idømt samfundstjeneste end for personer, som har været idømt fængselsstraf.

Det er med andre ord lettere for samfundstjenestedømte at finde eller bevare et job – og det sparer også samfundet for udgifter.

Selv om dom til samfundstjeneste i flere henseender kan siges at være en forholdsvis hensynsfuld sanktion, idet den dømte undgår de negative personlige og sociale konsekvenser, som frihedsberøvelse uundgåeligt vil have, er det samtidig en absolut følelig sanktion (og da ikke mindst i tilfælde, hvor der til dommen er knyttet indgribende vilkår), som er egnet til klart at markere samfundets afstandtagen fra den kriminelle handling.

Endvidere kan der være grund til at fremhæve det forhold, at den lovovertræder, som idømmes samfundstjeneste, tvinges til gennem sin arbejdsindsats at yde et bidrag til samfundet, som kan siges at kompensere for den skade, som lovbruddet har påført samfundet. Sanktionen rummer dermed et element af genopretning, som ikke på samme måde er til stede, hvor en lovovertræder dømmes til anstalt.

Det er også værd at bemærke, at der – i hvert fald i Danmark, hvor samfundstjenesteordningen har eksisteret siden 1982 – er en udbredt accept i befolkningen af denne sanktionsform. Undersøgelser af den danske befolknings syn på straf påviser således, at samfundstjeneste er en meget populær sanktion<sup>1</sup>.

I Grønland er sanktionen for ny til, at tilsvarende undersøgelser eksisterer. At dømme ud fra debatten i medierne, er den nye sanktionsform imidlertid blevet vel modtaget, også her i landet, hvilket måske til dels kan have sammenhæng med, at denne foranstaltningsform bærer mindelser om de i Grønland fra gammel tid anvendte foranstaltninger ”tvangsarbejde” og ”tvangsuddannelse”.

Ifølge bemærkningerne til 1954-kriminalloven var tvangsarbejde inden lovens ikrafttræden den hyppigst anvendte foranstaltning i Grønland næst efter bøde. Muligheden for (ved alvorligere lovovertrædelser) at idømme tvangsarbejde blev opretholdt i 1954-kriminalloven, som tillige indeholdt hjemmel til at idømme tvangsuddannelse. Efter denne bestemmelse (bestemmelsen om tvangsuddannelse) blev – navnlig unge – lovovertrædere anbragt hos en fisker eller en fåreavler, hvor de deltog i det almindelige arbejde mod sædvanlig betaling. Foranstaltningerne tvangsarbejde og -uddannelse ophævedes først ved 1978-kriminalloven, idet der dog fortsat i forbindelse med en dom til tilsyn er mulighed for at træffe bestemmelser om arbejde og uddannelse. Bl.a. på grund af mangel på egnede anbringelsessteder har privat anbringelse ikke været anvendt de seneste år.

Sidst, men ikke mindst, er der grund til at hæfte sig ved, at undersøgelser (som beskrevet ovenfor i denne betænkning afsnit 5) påviser en mindre risiko for tilbagefald til ny kriminalitet (recidiv) efter idømmelse af samfundstjeneste, end efter afsoning af en ubetinget fængselsstraf.

En del af forklaringen herpå kan tænkes at være, at en kriminel, som dømmes til anstalt, påvirkes af det kriminelle miljø, mens en kriminel, som idømmes samfundstjeneste, omvendt

---

<sup>1</sup> Flemming Balvig, 2006: Danskernes syn på straf. Jørgen Goul Andersen, 1998: Borgerne og lovene.

påvirkes af arbejdsfællesskabet og omgangen med mennesker, som ikke kommer fra et kriminelt miljø.

## **8.2. Om kapacitetsproblemerne i de grønlandske anstalter**

Under Lovudvalgets møde med den grønlandske kriminalforsorg i februar oplyste Kriminalforsorgen, at venterkøen aktuelt var på 300 personer, og at mere end halvdelen af de dømte i venterkøen allerede har ventet mere end halvandet år på at påbegynde afsoning. Yderligere oplyste Kriminalforsorgen, at venterkøen inden for blot 2 måneder forventedes at stige til 400 personer. Endnu er venterkøen dog ikke nået op på 400 personer: Det aktuelle tal er 320.

Den samlede anstaltskapacitet i Grønland er i dag på 153 pladser. Med en venterkø på 400 personer, vil antallet af dømte på fri fod således være mere end 2½ gange så stort, som antallet af dømte, som afsoner i anstalt.

I praksis betyder det, at en person, som idømmes 4 måneder i anstalt må påregne at vente i 3 år, før han indkaldes til afsoning.

Det fremgår af Anstaltsektoren i Grønlands beretning for 2009, at en stor del af de, der afventer anbringelse i anstalt er dømt for grovere forbrydelser, herunder drab, sædelighedsforbrydelser, overtrædelser af narkotikaloggivningen og grov vold.

En ventetid på omkring 3 år er af flere grunde aldeles uacceptabel:

De kriminalretlige sanktioners specialpræventive effekt (d.v.s. opdragende/afskrækkende effekt i forhold til den dømte) må i nogen grad antages at afhænge af, hvor hurtigt sanktionen indtræder, efter at det kriminelle forhold er begået.

Samtidig er der – som forslagsstiller også påpeger – en risiko for, at en foranstaltning, som først indtræder flere år efter en dom, ødelægger de bestræbelser, den dømte i mellemtiden kan have gjort sig, for at komme fri af en kriminel tilværelse. Har den dømte f.eks. i den mellemliggende periode stiftet familie, fået et job eller påbegyndt en uddannelse, vil afsoning af en anstaltsdom flere år senere snarere skade end styrke hans muligheder for at holde sig fri af kriminalitet.

Også for borgernes tillid til retssystemet vil det kunne være af stor betydning, hvor hurtigt sanktionen indtræder efter at et kriminelt forhold er begået. Ikke mindst i de mange små lokalsamfund her i landet må det kunne opleves som stødende for retsfølelsen at se en lovovertræder gå frit omkring i flere år efter, at han er dømt til anstaltsanbringelse.

Endelig forekommer det stødende, hvis der – så længe retsvæsenet er et rigsansliggende - består væsentlige forskelle mellem ventetiderne i forskellige dele af rigsfællesskabet.

Lovudvalget har på denne baggrund d. 13. februar stillet Naalakkersuisut en række spørgsmål til belysning af de aktuelle anstaltskapacitetsproblemer, af årsagerne hertil, samt af

mulighederne for at afhjælpe problemerne. Naalakkersuisut har – som forudsat af Lovudvalget – anmodet om Justitsministeriets bemærkninger hertil. Udvalget afventer fortsat besvarelse.

Justitsministeriets bemærkninger ville have været af interesse også for udvalgets behandling af nærværende beslutningsforslag.

### **8.3. Retsvæsenkommissionens forventninger vedr. aflastning af anstaltskapaciteten.**

Det var Retsvæsenkommissionens forventning, at indførelse af samfundstjeneste ville medføre et vist fald i antallet af domme til anbringelse i anstalt. (Se Retsvæsenkommissionens betænkning, bind 3, afsnit XV kapitel 2.6.2).

Muligheden for at idømme samfundstjeneste blev indført med den nye Kriminallov for Grønland, som trådte i kraft 1. januar 2010.

Det var i øvrigt tilsvarende Retsvæsenkommissionens forventning, at også den foreslåede – og siden vedtagne - udbygning og effektivisering af kriminalforsorgens tilsynsvirksomhed ville medføre en forøgelse i anvendelsen af dom til tilsyn<sup>2</sup> og dermed et vist fald i antallet af domme til anbringelse i anstalt. (Se kommissionsbetænkningens bind 3, afsnit XV kapitel 2.6.2).

Lovudvalget har d. 13. februar gennem Naalakkersuisut spurgt Justitsministeriet, hvorvidt der som forudsat er sket en forøgelse i anvendelsen af dom til tilsyn, men har endnu ikke modtaget svar. Udvalget må imidlertid konstatere, at der i perioden 2000 til 2009 er sket et jævnt fald i antallet af tilsynsdomme (dengang benævnt ”forsorgsdomme”). I 2000 blev der afsagt 64 domme til forsorg – hvilket må siges at være et ganske beskedent tal. I 2009 var antallet imidlertid yderligere reduceret til blot 10 domme.

Ifølge oplysninger, som Lovudvalget har modtaget fra Kriminalforsorgen, er kun 17 personer i 2011 idømt samfundstjeneste. Den nye sanktionsform kan således ikke siges at have aflastet kriminalforsorgens anstalter mærkbart. At kun 17 personer i 2012 er idømt samfundstjeneste kan dog måske til dels forklares med, at sanktionen først er indført pr. 1. januar 2010, og at et større antal sager fra 2010 og 2011 formentlig endnu ikke var afgjort af domstolene ved udgangen af 2011.

### **8.4. Om en forhøjelse af det maksimale antal samfundstjenestetimer, som en person kan idømmes.**

Ved Lov nr. 159 af 28. februar 2012 om ændring af straffeloven blev det maksimale antal samfundstjenestetimer, som en person kan idømmes, hævet fra 240 til 300 timer. Dermed vil samfundstjeneste kunne anvendes som alternativ til længere fængselsstraffe end hidtil. Lovændringen havde – som beskrevet ovenfor under denne betænkningens afsnit 7 – dels baggrund i stigende kapacitetsproblemer i de danske fængsler, dels i undersøgelser, som påviser, at samfundstjenestedømte har en mindre risiko for tilbagefald til ny kriminalitet (recidiv) end personer, der er idømt en ubetinget fængselsstraf.

---

<sup>2</sup> Det, som i den tidligere gældende kriminallov benævntes ”dom til forsorg”.

Umiddelbart synes de forhold, som har ligget til grund for udvidelsen af den danske samfundstjenesteordning, at tale for en tilsvarende udvidelse af den grønlandske ordning.

Dette gælder ikke mindst hensynet til kapacitetsproblemerne, som i de grønlandske anstalter er betydeligt større end i de danske fængsler – såvel set i forholdet til indbyggertallet som set i forholdet til den tid, de dømte må vente på at påbegynde afsoning.

Det må herved også tages i betragtning, at indførelsen af samfundstjeneste (endnu) ikke synes at have aflastet anstalterne i det omfang, som Retsvæsenkommissionen forudsatte.

For så vidt angår den konkurrencedygtige recidiv-risiko må tages det forbehold, at samfundstjenesteordningen i Grønland er for ny, og antallet af domme til samfundstjeneste for beskedent, til, at der endnu har kunnet gennemføres sammenlignende recidivundersøgelser.

Det konkrete sigte med den danske straffelovsændring - at samfundstjeneste fremover også undtagelsesvis skal kunne anvendes i sager, hvor der fastsættes en fængselsstraf på mellem 1½ og 2 år – vil ikke uden videre kunne overføres til Grønland.

En udvidelse af det maksimale antal samfundstjenestetimer, som en person kan idømmes, må imidlertid antages at kunne bidrage til en øget anvendelse af samfundstjenesteordningen. Dels ved at samfundstjeneste derved vil kunne komme på tale i visse tilfælde, hvor retten ikke vurderer, at en dom til 240 timers samfundstjeneste vil være tilstrækkelig (og hvor retten derfor med de i dag gældende regler ville være henvist til at dømme til anstaltsanbringelse). Dels vil en sådan lovændring sende et signal til domstolene (såvel som til anklagemyndigheden) om, at lovgiver er opmærksom på, hvorvidt de intentioner, som lå til grund for indførelsen af samfundstjeneste, efterleves.

Lovudvalget har på et møde med Rådet for Grønlands Retsvæsen d. 14. maj haft lejlighed til at drøfte muligheden for at udvide samfundstjenesteordningen ved at forhøje det maksimale antal arbejdstimer, som en person kan idømmes. Der er ikke under drøftelserne fremført oplysninger eller argumenter, som taler imod en sådan udvidelse af samfundstjenesteordningen. Dog blev det påpeget, at foranstaltningen endnu er ret ny, og at det endnu ikke er afdækket, i hvilke sager kredsretterne i praksis idømmer samfundstjeneste. Endelig blev det bemærket, at en udvidelse af det maksimale samfundstjenestetimetotal efter politiets opfattelse ikke i sig selv vil kunne forventes at nedbringe venterkøen til afsoning i anstalt væsentligt.

### **8.5. Om øget brug af egnethedsvurderinger.**

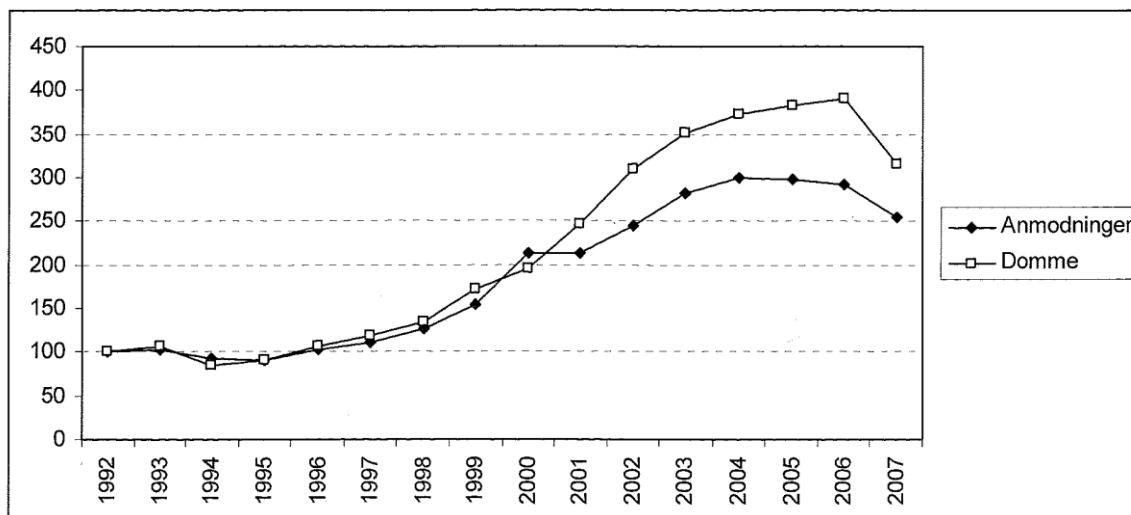
I forslagets begrundelse peger forslagsstiller på, at en mere omfattende brug af personundersøgelser må antages at kunne fremme brugen af dom til samfundstjeneste.

En undersøgelse i regi af Justitsministeriets Forskningskontor<sup>3</sup>, offentliggjort i 2008, viser, at der i Danmark har været et nogenlunde konstant forhold mellem på den ene side antallet af anmodninger om egnethedserklæringer med henblik på samfundstjeneste og på den anden

<sup>3</sup> "Forløbsundersøgelse af samfundstjeneste", justitsministeriets Forskningsenhed, november 2008

side antallet af samfundstjenestedomme på grundlag af straffelovsovertrædelser. Antallet af samfundstjenestedomme er vokset støt i takt med, at antallet af anmodninger om egnethedserklæringer er vokset.

Dette illustreres af nedenstående figur fra Justitsministeriets undersøgelse.



*Antallet af anmodninger om egnethedsvurdering med henblik på samfundstjeneste og antallet af domme til samfundstjeneste, 1992-2007. Kun straffelovsovertrædelser. Indeks: 1992=100.*

Justitsministeriets analyse indikerer, at en forøgelse af antallet af anmodninger fra anklagemyndigheden om egnethedsvurderinger i sig selv vil kunne forøge omfanget af domme til samfundstjeneste.

Lovbemærkningerne til kriminallovens § 140 fastslår følgende:

”Bestemmelsen fastsætter de grundlæggende betingelser for at kunne afsige dom til samfundstjeneste. Dette forudsætter således for det første, at gerningsmanden findes egnet hertil, jf. nr. 1, hvilket retten afgør på grundlag af de *personundersøgelser, som for fremtiden forudsættes udarbejdet i alle sager, der ikke åbenbart forventes afgjort ved bøde eller betinget anstaltsdom*, jf. herved den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 436 og betænkningens afsnit XVI, kap. 4.1.” (Udvalgets fremhævelse)

Kriminalforsorgen har oplyst, at der i 2011 er gennemført 111 personundersøgelser. Umiddelbart synes denne oplysning at så tvivl om, hvorvidt anklagemyndighedens praksis for indhentelse af egnethedserklæringer er i fuld overensstemmelse med de ovenfor citerede lovbestemmelser. Lovudvalget har d. 13. februar gennem Naalakkersuisut spurgt Justitsministeriet til denne problemstilling, men har endnu ikke modtaget svar.

### **8.6. Om andre tiltag, som kan fremme brugen af samfundstjeneste og reducere presset på anstalterne.**

Også andre tiltag vil kunne overvejes. F.eks. kunne det overvejes, om der bør indføres mulighed for at opnå tidligere prøveløsladelse for dømte, som under afsoning i anstalt har deltaget i behandlingsforløb, på den betingelse, at den dømte overholder nærmere fastsatte vilkår, herunder vilkår om samfundstjeneste.

En sådan mulighed er i Danmark indført ved Lov nr. 219 af 31. marts 2004 om ændring af straffeloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v.

Ud over at fremme brugen af samfundstjeneste og reducere presset på anstalterne, vil dette kunne medvirke til at motivere personer, som afsoner anstaltdomme, til at tage imod tilbud om behandling, herunder f.eks. i form af misbrugsafvænnings, anger management og cognitive skills programmer.

Lovudvalget skal i den forbindelse erindre om, hvad udvalget udtalte i sin betænkning til FM2010/19:

”Udvalget anser det for ønskeligt, at anbringelse i anstalt ikke blot antager karakter af opbevaring, men – i kriminallovens ånd – anvendes til at søge at påvirke den dømte til at leve en tilværelse uden kriminalitet, således at anstaltsanbringelsen indebærer en beskyttelse af samfundet, også efter at den dømte løslades.

Det er derfor Udvalgets opfattelse, at drøftelserne med den danske regering bør tage udgangspunkt i et ønske om, at de omhandlede grupper af indsatte i grønlandske anstalter så vidt muligt skal gives et krav på relevant behandling, og at de i videst muligt omfang skal motiveres til at tage imod relevante behandlingstilbud. Udvalget opfordrer til, at det - under inddragelse af bl.a. canadiske erfaringer - overvejes, i hvilket omfang muligheden for frigang og prøveløsladelse bør gøres afhængig af, om den dømte på tilfredsstillende vis har gennemført relevante behandlingstilbud.”

## **9. Lovudvalgets indstilling**

Et enigt Udvalg indstiller forslaget til vedtagelse.

Med disse bemærkninger overgiver Lovudvalget forslaget til 2. behandling.

---

Isak Hammond,  
Formand  
*Inuit Ataqatigiit*

---

Jørgen-Ole Nyboe Nielsen  
*Demokraterne*

---

Doris Jakobsen  
*Siumut*

---

Storm Ludvigsen  
*Inuit Ataqatigiit*

---

Kristian Jeremiassen  
*Siumut*