

Samhällstjänst

– i samhällets tjänst?

RAPPORT 2003:3

BRÅ – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos
Fritzes Kundservice, 106 47 Stockholm. Telefon 08-690 91 90,
fax 08-690 91 91, e-post order.fritzes@liber.se

Produktion: Brottsförebyggande rådet, Information och förlag,
Box 1386, 111 93 Stockholm. Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75,
e-post info@bra.se
BRÅ på Internet www.bra.se
ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-31994-2
Författare: Karin Andersson och Lottie Wahlén
© Brottsförebyggande rådet

Innehåll

FÖRORD	5
SAMMANFATTNING	6
INLEDNING	10
Samhällstjänst i stället för fängelse	10
Regelverket	10
BRÅ:s tidigare utvärdering	12
SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	13
Syfte	13
Frågeställningar	13
METOD OCH MATERIAL	15
Metod	15
Material	15
SAMHÄLLSTJÄNSTUTVECKLINGEN	16
Ändrad praxis av antalet utdömda timmar	16
Även äldre döms till samhällstjänst	17
Utvecklingen i relation till andra påföljder	17
HUR DÖMER DOMSTOLARNA?	20
Utnyttjas möjligheten att döma till samhällstjänst?	20
Samhällstjänst kan innebära en straffskärpning	23
Lämplig för samhällstjänst?	26
Bra utredningar och påföljdsförslag	27
Rättsväsendets aktörer positiva till samhällstjänst	28
TILLÄMPNINGEN I PRAKTIKEN	30
Informationen om samhällstjänst fungerar bra	30
Lång väntan på en arbetsplan	31
Arbetsplats väljs utifrån klientens behov och intresse	32
De flesta klienter är nöjda med arbetet	32
Arbetspassen kontrolleras alltid	33
Kontaktpersoner på alla arbetsplatser	34
Arbetskamraterna vet ofta att klienten är dömd	34
Bara hälften av klienterna tror på framtida umgänge	35
Samhällstjänst – alltid lämpligt?	35
Bristen på arbetsplatser är ett stort problem	36
Frivården efterlyser tydligare riktlinjer	36
MISSKÖTSAMHET	37
Enhetlig policy om misskötsamhet saknas	38
Sen ankomst vanligaste formen av misskötsamhet	38
Frivården rådgör med åklagare före anmälan	39

”Mellangrov” misskötsamhet hanteras olika	39
Ovanligt med undanröjda domar	40
AVSLUTANDE DISKUSSION	42
Samhällstjänst har ersatt fängelse, IÖV och vanlig villkorlig dom	42
Samhällstjänst utdöms som alternativ till de kortaste fängelsestraffen	42
Svårt att finna arbetsplatser till alla	43
Misskötsamhet sällsynt bland samhällstjänstdömda	43
Villkorlig dom med samhällstjänst – en bra påföljd som behöver kompletteras ?	44
BILAGOR	45
Bilaga 1 Metod	45
Bilaga 2 Tabeller och figurer	49
Bilaga 3 Arbetsplatser	57
Bilaga 4 Kriminalvårdens nya riktlinjer	59
REFERENSER	60
ENGLISH SUMMARY	61

Förord

Samhällstjänst är en tämligen ny påföljd i det svenska rättssystemet. Efter ett antal år som försöksverksamhet permanentades samhällstjänsten år 1999. Den utvidgades samtidig från att endast ha gällt som föreskrift vid skyddstillsyn till att även gälla som föreskrift vid villkorlig dom. År 2001 fick Brottsförebyggande rådet, BRÅ, regeringens uppdrag att för andra gången utvärdera samhällstjänsten, nu i dess permanenta form. Utvärderingen skulle ha särskilt fokus på hur samhällstjänstpåföljderna utvecklats och hur de tillämpas rättsligt och praktiskt.

Rapporten vänder sig i första hand till regering och riksdag samt anställda inom rättsväsendet. Den vänder sig också till anställda inom föreningar och organisationer och andra som på olika sätt kommer i kontakt med dömda till samhällstjänst.

Författare till rapporten är Karin Andersson och Lottie Wahlin, utredare vid BRÅ.

Företrädare för kriminalvården har lämnat värdefulla synpunkter. Marita Olsson och Christer Boiardt, studerande vid Stockholms universitet, har ställt sitt uppsatsmaterial till utredarnas förfogande.

Stockholm i februari 2003

Jan Andersson
T.f. generaldirektör

Stina Holmberg
Enhetschef

Sammanfattning

Möjligheten att ersätta ett fängelsestraff med påföljds-kombinationen skyddstillsyn med samhällstjänst har funnits sedan år 1990. Denna möjlighet har dock utnyttjats i relativt liten utsträckning. År 1999 förstärktes emellertid samhällstjänstens roll i påföljdssystemet genom att villkorlig dom med samhällstjänst infördes. Det har inneburit en kraftig ökning av antalet personer som döms till samhällstjänst. År 2001 var antalet drygt 4 300.

BRÅ har på regeringens uppdrag utvärderat de två samhällstjänstpåföljderna. I utvärderingen studeras hur påföljderna har utvecklats, främst sedan år 1999, i relation till lagstiftarens intentioner. Vidare undersöks erfarenheter och attityder till samhällstjänst bland domare, åklagare, advokater och frivård. Slutligen studeras hur påföljden fungerar i praktiken. Frågor som tas upp i det sammanhanget är till exempel hur klienterna uppfattar påföljden och hur vanligt det är att de missköter sin samhällstjänst.

Undersökningen bygger främst på analyser av rättsstatistiken, en genomgång av ett urval tingsrättsdomar, där samhällstjänst skulle kunna vara aktuellt, samt på ett omfattande enkätmaterial.

Ersätter oftast högst två månaders fängelse

Samhällstjänst innebär att en person skall utföra oavlönat arbete på sin fritid. Samhällstjänst kan dömas ut i de fall där det alternativa fängelsestraffet annars skulle ha varit under 12 månader. I praktiken utdöms samhällstjänst främst som ersättning för fängelsestraff på högst två månader. Villkorlig dom med samhällstjänst utdöms oftast som alternativ till ännu kortare fängelsestraff; två tredjedelar av de alternativa fängelsestraffen var högst en månad.

Samhällstjänst, och då främst villkorlig dom med samhällstjänst, har blivit ett allt vanligare alternativ till fängelsestraff. Antalet personer som tas in i anstalt har dock inte minskat i samma omfattning. Det förklaras av att de som döms till villkorlig dom med samhällstjänst i stor utsträckning tillhör den kategori som tidigare fick verkställa sitt fängelsestraff genom intensivövervakning i hemmet (IÖV). Således har antalet IÖV-verkställigheter minskat sedan villkorlig dom med samhällstjänst infördes.

Hur många timmar skall motsvara en månads fängelse?

Enligt riktlinjerna i förarbetena skall en månads fängelse motsvaras av 40 utdömda samhällstjänsttimmar och varje efterföljande månad av 20 timmar. När det gäller villkorlig dom med samhällstjänst har emellertid Högsta

domstolen i flera fall ändrat de 40 timmarna till 50, med hänvisning till att villkorlig dom i övrigt är en mindre ingripande påföljd än skyddstillsyn. Dessa domar har i stor utsträckning påverkat domstolarnas praxis. Det högsta antalet samhällstjänsttimmar, som kan utdömas, är 240.

Andelen unga dömda är hög men har minskat

Skyddstillsyn med samhällstjänst var från början avsett främst för yngre gärningsmän, huvudsakligen mellan 18 och 24 år. I samband med att påföljden permanentades år 1999 angavs dock i propositionen att det inte finns skäl att exkludera äldre personer. Andelen 18-24 åringar bland de dömda har också nästan halverats sedan dess, från 82 procent år 1998 till 46 procent år 2001. I stället har gruppen över 30 år ökat.

Bland dem som fått villkorlig dom med samhällstjänst är andelen unga lägre. Närmare 70 procent är äldre än 24 år och runt en fjärdedel är över 40 år.

Man kan också belysa frågan om vilka åldersgrupper som får samhällstjänst genom att studera hur stor andel av de lagförda i olika åldrar som får samhällstjänst. Mer än hälften av alla 18-24 åringar, som lagförs för ett brott i relevant strafflatitud, får samhällstjänst som påföljd. Motsvarande andel bland dömda som är över 30 år är en knapp fjärdedel.

Samhällstjänstpåföljderna används ofta vid skattebrott men sällan vid stöld

En analys har gjorts av 15 000 brottmålsdomar från år 2001, där samhällstjänst utifrån strafflatituden skulle kunna vara aktuellt. Analysen visar att samhällstjänst utdömdes i knappt 30 procent av fallen. Andelen varierar dock kraftigt mellan olika brottstyper. Över 80 procent av dem som dömdes för skattebrott fick samhällstjänst i stället för fängelse, medan endast tio procent av dem som dömdes för stöld eller olovlig körning fick samhällstjänst. Att de som döms för stöld och olovlig körning sällan får samhällstjänst kan eventuellt förklaras med att många av dem inte uppfyller de individbaserade kraven för samhällstjänst när det gäller återfallsrisk och missbruk. I vilken utsträckning den låga andelen även har andra skäl går inte att uttala sig om på grundval av denna undersökning. För att med säkerhet kunna besvara den frågan skulle en mer omfattande studie behöva göras.

Enkätsvaren från rättsväsendets representanter ger dock en bild av att domstolen ibland är mer restriktiv än lagen kräver, när det gäller att döma till samhällstjänst. En dryg fjärdedel av domarna uppfattar att det händer då och då att domstolen dömer till fängelse trots möjligheten till samhällstjänst. Alla yrkeskategorier anser att det främst beror på att domstolen i de fallen inte tycker att samhällstjänst är tillräckligt ingripande.

Samhällstjänst tycks ibland användas som ett sätt att skärpa en vanlig villkorlig dom

I utvärderingen belyses även i vad mån samhällstjänstpåföljderna ibland används för *extensivt*, som ett sätt att skärpa ”vanlig” skyddstillsyn och villkorlig dom, i fall där fängelse inte skulle varit aktuellt. Den typen av oavsedd straffskärpning brukar kallas ”netwidening”.

En analys av påföljdsutvecklingen när det gäller grovt rattfylleri och misshandel tyder på att så kan vara fallet i viss mån. Samma bild ger enkät-svaren från rättsväsendets representanter. En genomgång av domskälen i domsmaterialet pekar också på att det förekommer, men inte är särskilt vanligt.

Samhällstjänst humanare än fängelse

De flesta av rättsväsendets representanter anser att samhällstjänstpåföljderna är både humanare och lindrigare än fängelse. De främsta fördelarna med samhällstjänst anses vara att man slipper fängelsets skadliga inverkan på, i synnerhet unga, lagöverträdare och att det är billigare. Nackdelarna uppfattas huvudsakligen vara att samhällstjänsten inte är tillräckligt ingripande, att allmänpreventionen försvagas och att förtroendet för rättssystemet rubbas.

Nöjda klienter

En enkät har besvarats av 219 klienter, som just avslutat samhällstjänst. De har vanligen arbetat åt ideella föreningar, trossamfund eller idrottsföreningar (drygt hälften har gjort det). En fjärdedel har arbetat inom offentlig sektor. Deras arbetsuppgifter har ofta varit underhålls- eller trädgårdsarbete, men de tycks ibland ha fått hjälpa till med lite av varje. Uppgifternas inriktning synes ligga i linje med lagens krav om att arbetet inte får vara av den art att oavlönad arbetskraft ställs till den reguljära arbetsmarknadens förfogande.

Klienterna är överlag nöjda med hur påföljden fungerat. De tycker att arbetsuppgifterna varit meningsfulla och att samarbetet med arbetskamraterna och kontaktpersonen fungerat bra. Majoriteten anser också att de fått tillräcklig information om vad samhällstjänst innebär innan de gav sitt samtycke till påföljden.

Grövre misskötsamhet ovanlig

Det är få av de tillfrågade klienterna som uppger att de misskött sin samhällstjänst. Om det hänt har det vanligen rört sig om enstaka fall av sen ankomst. Misskötsamhet brukar, enligt dem, alltid upptäckas av kontaktpersonen på arbetet. Reaktionen har vanligen blivit att frivården givit klienten en tillsägelse.

Kriminalvårdens egen verksamhetsstatistik visar att fyra procent av alla samhällstjänstdömda under det senaste året blev anmälda till åklagare för att de misskött sig. De flesta som anmäls, tre procent av alla samhällstjänstdomar, fick sin påföljd undanröjd av domstolen. Det innebär att 97 procent av alla som får samhällstjänst också fullföljer den.

Frivårdsenheterna har, inom ramen för en uppsats vid kriminologiska institutionen i Stockholm, fått bedöma ett antal fiktiva fall av misskötsamhet. Deras svar tyder på att det finns olika syn på hur olika former av misskötsamhet skall hanteras. Det saknas en skriftlig gemensam policy inom kriminalvården för hur olika former av misskötsamhet bland samhällstjänstdömda skall bedömas och hanteras.

Inte lätt att finna lämpliga arbetsplatser till alla

Liksom klienterna ser frivården positivt på samhällstjänsten som påföljd. En del problem framkommer dock. Det problem som frivården främst lyfter fram är svårigheten med att hitta lämpliga arbetsplatser till alla klienter. Särskilt stora är svårigheterna när klienterna har omfattande sociala,- psykiska, och/eller missbruksproblem, vilket ibland är fallet. Belastningen på frivården måste också ses mot bakgrunden av att uppgiften att handlägga samhällstjänsten tillkommit utan några större resurstillskott till frivården.

Hög arbetsbelastning i kombination med svårigheter att täcka behovet av arbetsplatser till allt fler dömda har medfört att många klienter får vänta länge innan de får verkställa sin samhällstjänst. Enligt kriminalvårdens egen tillsyn fick under år 2001 mer än hälften av klienterna i ett givet antal undersökta personakter vänta mer än nio veckor på att få börja sin samhällstjänst, från det att domen var verkställbar.

Inledning

Samhällstjänst i stället för fängelse

Samhällstjänst introducerades som en föreskrift vid skyddstillsyn med det grundläggande syftet att minska användningen av fängelsestraff med dess skadliga följder, framförallt för unga lagöverträdare. Samhällstjänst innebär att man döms till att utföra ett oavlönat arbete på sin fritid, lägst 40 och högst 240 timmar. Antalet timmar är relaterat till hur långt fängelsestraff man i annat fall skulle ha dömts till. Samhällstjänstarbetet kan förekomma inom ideella organisationer/föreningar eller inom offentlig sektor. Den dömde får dock inte betraktas som en arbetskraft som utför ett arbete som annars skulle ha skötts av en anställd.

Skyddstillsyn med samhällstjänst infördes på försök år 1990. Tre år senare omfattade den hela landet, men begränsades i tid till och med år 1995. Därefter skedde en förlängning fram till år 1998. Verksamheten permanentades från och med första januari år 1999. Den utvidgades dessutom till att gälla som föreskrift även vid villkorlig dom (prop.1997/98:96).

Brottsförebyggande rådet, BRÅ, har fått regeringens uppdrag att utvärdera hur samhällstjänstpåföljderna tillämpats sedan år 1999. BRÅ skall också undersöka om dessa fungerar enligt lagstiftarens intentioner.

Försöksverksamheten med samhällstjänst som en föreskrift vid skyddstillsyn har tidigare utvärderats av BRÅ (Andersson och Alexandersson, 1994).

Regelverket

Samhällstjänst är således ingen egen påföljd utan en föreskrift till villkorlig dom respektive skyddstillsyn.¹ Samhällstjänst skall utdömas endast i de fall där ett fängelsestraff på mellan 14 dagar och under ett år annars skulle kommit ifråga. Det alternativa fängelsestraffets längd skall alltid anges i domen. För att domstolen skall kunna döma till samhällstjänst krävs den dömdes samtycke.

Villkorlig dom används vid brott som är allvarligare än att endast böter kan utdömas som påföljd. Den som döms till villkorlig dom har en prøvotid på två år och skyldighet att under denna tid vara skötsam. Vid misskötsamhet kan domstolen meddela varning eller föreskrift om skadeersättning. Om den dömde begår ett nytt brott under prøvotiden, kan den villkorliga domen undanröjas och läggas honom/henne till last vid utmätandet av straffet för det nya brottet. Villkorlig dom kan förenas med

¹ I rapporten används dock ibland enbart ordet samhällstjänst för att beskriva de två påföljds-kombinationerna.

dagsböter eller, sedan år 1999, med föreskrift om samhällstjänst.² Samhällstjänst är ett alternativ till fängelse; för att markera detta skall domstolen *alltid* ange det alternativa fängelsestraffet i domen. För att kunna döma en person till villkorlig dom med samhällstjänst skall återfallsrisken bedömas som liten och behov av övervakning saknas.

Skyddstillsyn kan, precis som villkorlig dom, dömas ut när brottet är allvarligare än att endast böter kan användas. Målgruppen är i motsats till vid villkorlig dom personer som bedöms som återfallsbenägna. Skyddstillsyn innebär övervakning, vanligtvis under ett års tid, och en prøvotid på tre år. Skötsamhet skall iakttagas under prøvotiden. Vid misskötsamhet kan domstolen meddela varning eller föreskrift om exempelvis behandling för missbruk eller psykiska besvär. Domstolen kan också förlänga övervakningen eller, vid återfall i nya brott, undanröja skyddstillsynen och döma till fängelse i stället.

En dom till skyddstillsyn kan kombineras med kontraktsvård eller fängelse. När skyddstillsynen kombineras med kontraktsvård är påföljden normalt³ ett alternativ till fängelse. Det alternativa fängelsestraffet skall anges i domen. Skyddstillsyn kan även förenas med olika föreskrifter, till exempel om böter, behandling, vistelseort eller samhällstjänst. Även här döms samhällstjänst ut i stället för ett fängelsestraff. Det alternativa fängelsestraffet skall alltid anges i domen vid föreskrift om samhällstjänst (prop. 1997/98:96; BrB, 26 kap; Jareborg och Zila, 2000).

I förarbetena anges att samhällstjänst kan utdömas även för så kallade artbrott. Med brottslighetens art åsyftas brott som av allmänpreventiva skäl anses motivera fängelse, även om de inte har särskilt högt straffvärde. Exempel på sådana brottstyper är rattfylleri, brott mot vapen- och jaktlagstiftningen, mened samt vissa former av misshandel, våld mot tjänsteman och skattebrott. Såväl brottsrubriceringen som brottslighetens karaktär och omständigheterna i det enskilda fallet är avgörande vid bedömningen av brottslighetens art.⁴ Det anges också att personer som återfallit i brott inte skall uteslutas när det gäller samhällstjänstalternativet. Innan en person döms till samhällstjänst skall en bedömning göras av om personen är lämplig för att kunna fullgöra samhällstjänst. Personer med allvarliga missbruksproblem bör normalt inte dömas till samhällstjänst utan till mer lämpliga påföljdsalternativ. Bedömningen görs som regel av frivården i

² Vid villkorlig dom finns en presumtion om att domen i normalfallet skall kombineras med dagsböter (30 kap. 8 §). Presumtionen gäller inte då villkorlig dom förenas med samhällstjänst, men möjligheten att döma ut böter finns även då.

³ Man kan tala om "äkta" respektive "oäkta" kontraktsvård, där det förstnämnda är ett alternativ till fängelse men inte det sistnämnda.

⁴ Möjligheten att förena villkorlig dom och skyddstillsyn med samhällstjänst – och därmed möjligheten att välja ett kännbart alternativ till fängelse – ställer ökade krav på individuella bedömningar av omständigheterna i det enskilda fallet. Det är därför möjligt att ett brott med hänsyn till omständigheterna i ett visst fall inte kan anses vara av sådan art att det utgör skäl för fängelse, trots att brott med den aktuella rubriceringen i allmänhet föranleder fängelse med hänvisning till brottets art. Detta kan uttryckas som att "presumtionen för fängelse" vid artbrott kan vara olika stark (se exempelvis Sterzel, 2001).

samband med personutredning. Det är också frivården som har ansvar för att hitta en lämplig samhällstjänstplats. Arbetsuppgifterna bör upplevas som meningsfulla, det bör finnas en arbetsgemenskap som den dömda skall kunna ingå i och arbetet får inte upplevas som integritetskränkande. För att domstolen skall kunna döma till samhällstjänst måste den tilltalade ge sitt samtycke (prop.1989/90:7; 1995/96:51; 1997/98:96, Andersson och Alexandersson, 1994).

BRÅ:s tidigare utvärdering

BRÅ:s tidigare utvärdering visade att de vanligaste brotten i samhällstjänstdomarna var, i fallande skala, misshandel, stöldbrott och trafikbrott. De flesta (70 procent) som dömdes till samhällstjänst var under 25 år och en knapp tredjedel hade missbruksproblem. En jämförelse med ett slumpmässigt urval som dömdes till fängelse i högst ett år visade att de samhällstjänstdömda i signifikant mindre utsträckning var kriminellt belastade, hade missbruksproblem eller var arbetslösa. Ungefär 70 procent av de dömda hade påbörjat sin samhällstjänst inom en månad efter dom. Cirka 25 procent rapporterades till övervakningsnämnden på grund av misskötsamhet och 12 procent fick sin dom undanröjd.

Cirka hälften av de dömda återföll inom två år och 25 procent begick brott under samhällstjänsten. De som återföll var i högre utsträckning kriminellt belastade, hade i större omfattning missbruksproblem och var i högre utsträckning dömda för egendomsbrott. Utvärderarna drar slutsatsen att samhällstjänst inte bidragit till en lägre återfallsbenägenhet, men inte heller lett till motsatsen. Den praktiska verksamheten med samhällstjänst ansågs i stort sett ha fungerat enligt intentionerna och de dömda själva var överlag nöjda. Dock konstaterades en viss utvidgning av användandet av samhällstjänst i straffskärpande riktning, så kallad netwidening. Rättsväsendets erfarenheter av försöksverksamheten var dock överlag positiv. Åklagarna uppvisade dock en mer restriktiv hållning jämfört med övriga studerade yrkeskategorier. Utvärderingen visade också att skyddstillsyn med samhällstjänst förmodligen skulle ha utdömts dubbelt så ofta om urvalsrutinerna fungerat optimalt. Orsakerna ansåg utvärderarna vara bristande rutiner hos frivården och att domstolarna inte inhämtat lämplighetsutredning från frivården i många relevanta mål (Andersson och Alexandersson, 1994).

Syfte och frågeställningar

Syfte

De övergripande syftena med utvärderingen är att undersöka hur villkorlig dom respektive skyddstillsyn med samhällstjänst har utvecklats, främst sedan år 1999, hur påföljderna tillämpas i relation till sitt syfte, vilken roll de fått i påföljdssystemet samt hur den praktiska verksamheten fungerar och de inblandade aktörernas erfarenheter av samhällstjänst.

Frågeställningar

1. I och med att villkorlig dom med samhällstjänst infördes år 1999 ökade möjligheterna att använda samhällstjänst. En avsikt var att minska användningen av fängelsestraff ytterligare. Det är därför intressant att beskriva utvecklingen av samhällstjänstpåföljderna, både i sig och i relation till utvecklingen av andra påföljder, i synnerhet kortare fängelsestraff.

- *Hur har villkorlig dom- respektive skyddstillsyn med samhällstjänst utvecklats, vilka påföljder har de ersatt och hur har praxis förändrats avseende antalet utdömda samhällstjänststimmar?*

2. Inga brottstyper är direkt undantagna för samhällstjänst, även om det i förarbetena uppmanas till viss försiktighet vid narkotikabrottslighet. Gärningsmännen skall bedömas kunna klara av att genomföra samhällstjänst utifrån personliga och sociala omständigheter.

- *I vilken utsträckning tillämpas villkorlig dom respektive skyddstillsyn med samhällstjänst för de brott och de kategorier av brottslingar som avsetts?*

3. Bland de berörda aktörerna kan det råda delade meningar om samhällstjänst. Exempel på sådana kan vara hur samhällstjänst uppfattas i förhållande till fängelse, påföljdernas trovärdighet, för- och nackdelar, hur domstolen använder samhällstjänst och om det borde göras några förändringar i förutsättningarna för detta.

- *Vilka erfarenheter av och åsikter om samhällstjänst har domare, åklagare, advokater, frivård och de dömda själva?*

4. Frivården är den del av rättsväsendet som har ansvar för den praktiska delen med samhällstjänst; som att göra lämplighetsbedömningar, ge de blivande samhällstjänstklienterna adekvat information, finna lämpliga arbets-

platser och sköta kontakten med dessa samt att tillsammans med arbetsplatser och klienter göra upp fungerande scheman.

- *Hur fungerar samhällstjänst i praktiken vad gäller information till de dömda, frivårdens konkreta arbete med planering och genomförande av samhällstjänsten samt kontakterna med arbetsplatserna.*

5. Det är även frivårdens ansvar att kontrollera klienternas skötsamhet. Allvarlig misskötsamhet skall frivården anmäla, till åklagare om det gäller klienter med villkorlig dom och till övervakningsnämnd om det gäller klienter med skyddstillsyn. Mindre allvarlig misskötsamhet kan frivården själv hantera genom samtal med klienten.

- *Hur vanligt är det med misskötsamhet och hur hanteras denna av frivården och andra rättsvårdande instanser?*

Metod och material

Metod

Presentationen av samhällstjänstpåföljdernas utveckling baseras på statistik från BRÅ och från kriminalvårdens officiella statistik. BRÅ-statistik har använts för att ta reda på i vilken utsträckning villkorlig dom respektive skyddstillsyn med samhällstjänst verkligen tillämpas för de brott och de personer som avsetts. Dessutom har tingsrättsdomar och enkätmaterial från domare, åklagare, advokater och frivård använts. I övrigt har en litteraturgenomgång gjorts av lagens förarbeten, offentliga utredningar, utvärderingar och annan litteratur, domar från hovrätt och Högsta domstolen etc. Datainsamlingen genomfördes under våren och sommaren 2002.⁵

Material

REGISTERDATA

Statistiska data har hämtats från BRÅ:s lagföringsstatistik och domsstatistik från landets samtliga tingsrätter samt från kriminalvårdens officiella statistik. En genomgång har även gjorts av totalt 585 tingsrättsdomar från år 2001.

ENKÄTUNDERSÖKNINGAR

Ett slumpmässigt urval har gjorts av ungefär hälften av domarna vid landets samtliga tingsrätter, som arbetar med brottmål. Av dessa har 227 personer, det vill säga 91 procent, besvarat enkäten.

Ett slumpmässigt urval har gjorts av ungefär hälften av åklagarna vid landets samtliga åklagarkammare. Av dessa har 235 åklagare, 84 procent, besvarat enkäten. 130 advokater, 74 procent av dem som valdes ut, har besvarat enkäten. Enkäter skickades till landets samtliga frivårdsenheter, 40 stycken, varav 37 har besvarat dem.⁶

Frågeformulär skickades till samtliga frivårdsenheter, där ansvarig handläggare fick i uppgift att distribuera enkäterna till sammanlagt sex klienter. 219 personer, 91 procent, har besvarat enkäterna.

⁵ För en mer utförlig beskrivning av metod och material, se bilaga 1.

⁶ Enkäter skickades till 44 frivårdskontor. Fyra uppgav att de endast var lokalkontor och har därför exkluderats. Totalt har 37 frivårdsenheter besvarat enkäterna. 35 kontor har besvarat båda enkäterna, men två frivårdskontor har endast besvarat den om villkorlig dom respektive skyddstillsyn.

Samhällstjänstutvecklingen

År 2001 dömdes 938 personer till skyddstillsyn med samhällstjänst och 3 382 till villkorlig dom med samhällstjänst. De mest förekommande brottskategorierna (med avseende på huvudbrotten) för skyddstillsyn med samhällstjänst, var brott mot person och förmögenhetsbrott. När det gäller villkorlig dom med samhällstjänst var grovt rattfylleri och brott mot person de huvudsakliga brottskategorierna (huvudbrotten). Förmögenhetsbrott utgjorde endast åtta procent, varav stöld två procent.

Antalet dömda till skyddstillsyn med samhällstjänst per år har legat relativt lågt sedan införandet, drygt 500 per år, och fram till och med år 1998. En viss ökning skedde dock år 1999 och år 2001 var antalet dömda drygt 900. Antalet dömda till villkorlig dom med samhällstjänst har ökat kraftigt från år 1999, då påföljden infördes, fram till år 2001 då antalet uppgick till 3 382 personer. Enligt den preliminära statistiken för år 2002 är antalet samhällstjänstdömda ungefär på samma nivå som år 2001.

Tabell 1. Antalet dömda till samhällstjänst, sedan år 1995. Absoluta tal.

År	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Dömda till samhällstjänst totalt;	573	573	573	532	3 066	3 932	4 320
med skyddstillsyn	573	575	504	532	830	865	938
med villkorlig dom					2 236	3 067	3 382

År 2001 var de utdömda "alternativa fängelsestraffen" vid samhällstjänst ofta maximalt två månader. Det gäller i synnerhet för villkorlig dom där så mycket som två tredjedelar av de utdömda straffen var högst en månad. Antalet samhällstjänsttimmar gällande skyddstillsyn låg följaktligen under 80 timmar och vid villkorlig dom i mer än två tredjedelar under 60 timmar. Detta innebär att samhällstjänst inte utnyttjas som alternativ för brott inom hela den möjliga straffskalan.

Ändrad praxis av antalet utdömda timmar

Enligt riktlinjerna skall 40 samhällstjänsttimmar motsvara cirka en månads fängelse och varje ytterligare fängelsemånad bör sedan ge ungefär 20 samhällstjänsttimmar (prop. 1997/98:96). Emellertid har detta ifrågasatts när det gäller villkorlig dom och tagits upp av Högsta domstolen (HD) vid flera tillfällen. I tre HD-domar år 2000 (NJA 2000, sid 16) bestämdes tiden till 50 timmar i stället för 40, med hänvisning till att villkorlig dom är mindre

ingripande än skyddstillsyn.⁷ Detta tycks ha blivit praxis om man utgår ifrån de studerade samhällstjänstdomarna år 2001. I flertalet (nästan 70 procent) villkorliga domar med samhällstjänst har man frångått tumregeln och lagt till timmar i enlighet med HD:s dom. I vissa fall har tingsrätten visserligen lagt till timmar fast färre och i andra fall har den gamla tumregeln följts. Vad gäller skyddstillsynsdomarna har tingsrätterna i några fall även där frångått tumregeln och lagt till timmar.

Även äldre döms till samhällstjänst

Samhällstjänst var från början tänkt att huvudsakligen användas för yngre gärningsmän, mellan 18 och 24 år. Ett syfte med försöksverksamheten var dock att utvisa om även äldre personer var lämpliga för påföljden och ingenting framkom heller som visade att äldre skulle vara mindre lämpade (prop. 1989/90:7 och prop. 1997/98:96).

Vid *skyddstillsyn* med samhällstjänst kan man se en viss åldersförskjutning från år 1998 och framåt. År 1998 var 82 procent av de dömda mellan 18 och 24 år. Detta ligger i linje med vad den tidigare utvärderingen visade där 75 procent befann sig i den ålderskategorin. År 2001 hade andelen som var 18 till 24 år sjunkit till 46 procent. Minskningen motsvaras av en ökning i ålderskategorierna från 30 år och uppåt.

Av statistiken åren 1999 till 2001 framgår att de dömda till *villkorlig dom* generellt är äldre. Endast drygt 30 procent befinner sig i åldersintervallet 18 till 24 år. Cirka en fjärdedel är mellan 30 och 39 år, och mellan 13 och 16 procent är mellan 40 och 49 år. Andelen dömda över 50 år är mellan 10 och 14 procent. Att andelen äldre är högre kan främst förklaras av att många av dem som får villkorlig dom med samhällstjänst är dömda för grovt rattfylleri, och att andelen äldre bland rattfyllerister är jämförelsevis högre. För övrigt tycks det således som att domstolarna, helt i enlighet med intentionerna, i allt större utsträckning betraktar samhällstjänst som en lämplig påföljd för alla åldersgrupper.

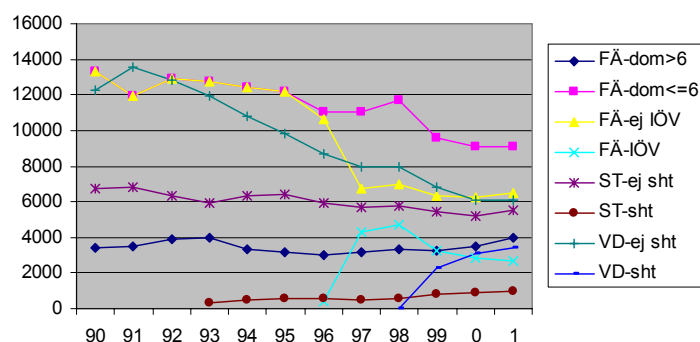
Utvecklingen i relation till andra påföljder

Utdömandet av korta fängelsestraff (max sex månader) minskade från cirka 13 000 i början av 1990-talet till knappt 12 000 år 1998. Sedan villkorlig dom med samhällstjänst tillkommit har fängelsestraffen minskat i antal, till

⁷ Saken ventilerades senare i Svensk Juristtidning (2000) där en 25 procentig ökning av antalet timmar för villkorlig dom med samhällstjänst förordades. I en senare HD-dom (NJA 2000, s 256) skrev justitierådet Victor i ett särskilt yttrande att det finns utrymme att ta hänsyn till flera faktorer än straffvärdet och att *en* sådan faktor är att villkorlig dom är en mindre ingripande påföljd än skyddstillsyn. Resonemanget ledde fram till att ett frångående av tumregeln i lagens förarbeten kan motivera ett tillägg på tio timmar då alternativstraffet är en månad, 15 timmar vid två månader och 20 timmar vid tre eller flera månader (Sterzel, 2001).

ungefär 9 100 år 2001. Minskningen gäller huvudsakligen dömda till högst sex månaders fängelse.

Figur 1. Utvecklingen av vissa påföljder, åren 1995–2001. Absoluta tal.⁸



De riktigt korta fängelsestraffen, maximalt en månad, står för den allra största tillbakagången (se Kühlhorn, under utarbetande). År 1996 utdömdes 4 978 sådana fängelsestraff och år 2001 var siffran 3 352.

Antalet dömda till både skyddstillsyn och villkorlig dom utan samhällstjänst har minskat under 1990-talet. Framförallt gäller det dömda till villkorlig dom som minskat från närmare 9 900 dömda år 1995 till drygt 6 000 dömda sex år senare. År 1997 förändrades påföljdssystemet ytterligare. Då tillkom intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV) som en verkställighetsform av fängelsestraff på högst tre månader.⁹ Drygt 4 000 dömda kom detta år att verkställa sitt fängelsestraff i form av IÖV.¹⁰ Verkställighet i fängelse minskade i motsvarande grad, medan övriga påföljder inte påverkades.

När villkorlig dom med samhällstjänst infördes år 1999 dömdes drygt 2 000 personer till denna påföljd. Antalet dömda till kortare fängelsestraff minskade i motsvarande grad. Det gällde i viss utsträckning dem som verkställde sitt straff i fängelse, men framförallt dem som verkställde sitt fängelsestraff genom IÖV.

Lagföringsstatistiken visar att ökningen av antalet dömda till samhällstjänst till stor del motsvaras av en minskning av villkorliga domar utan samhällstjänst och IÖV-verkställigheter. Kortare fängelsestraff som verkställs i fängelse har däremot inte minskat särskilt mycket. Antalet verkställda fängelsestraff på högst sex månader har endast minskat med

⁸ Förkortningarna i diagrammet är: Fängelse över sex månader, fängelse under eller högst sex månader, verkställighet i fängelse och inte genom IÖV, fängelseverkställighet genom IÖV, skyddstillsyn utan samhällstjänst, skyddstillsyn med samhällstjänst, villkorlig dom utan samhällstjänst och villkorlig dom med samhällstjänst.

⁹ En försöksverksamhet som var geografiskt begränsad pågick redan år 1994 fram till år 1996 (BRÅ-rapport 1999:4)

¹⁰ Skattning, se bilaga 1.

drygt 500 om man jämför antalet år 1998 med antalet år 2001. Fängelsestraff över sex månader och skyddstillsyn med eller utan samhällstjänst har inte heller förändrats i någon större utsträckning under de år IÖV respektive villkorlig dom med samhällstjänst funnits.

Tabell 2. Antalet samhällstjänstdömda i relation till verkställigheter genom fängelse respektive IÖV. Åren 1998-2001

År	Fängelse max 6 månader	IÖV	Samhällstjänst
1998	7 021	4 681	532
1999	6 333	3 263	3 066
2000	6 279	2 820	3 932
2001	6 465	2 640	4 320

Hur dömer domstolarna?

Samhällstjänstpåföljderna tillkom med avsikten att minska användningen av kortare fängelsestraff. Huruvida lagen tillämpas i enlighet med intentionerna studeras i detta kapitel utifrån rättsstatistik, 585 tingsrättsdomar samt enkätuppgifter från domstolens aktörer och frivården.

Avvikelser från lagstiftarens intentioner kan huvudsakligen ske på två sätt:

1. Att samhällstjänstpåföljderna används mer sällan än avsett. Detta skulle innebära att domstolen väljer att döma till fängelse trots att förutsättningar för samhällstjänst finns.
2. Att samhällstjänst används i större utsträckning än vad som avsetts. Det skulle innebära att domstolen dömer till samhällstjänst *trots* att man annars inte skulle döma till fängelse. Detta brukar kallas för ”netwidening”. I förarbetena anges att en viss netwidening torde vara svår att undvika. Det framhålls dock att samhällstjänstens syfte skulle förfelas om den i stor utsträckning användes som en förstärkning av villkorlig dom och skyddstillsyn i fall där det inte är aktuellt att döma till fängelse.

Utnyttjas möjligheten att döma till samhällstjänst?

VISSA BROTTSTYPER UTESLUTS

En analys har genomförts av ett antal brottstyper. Dessa omfattar tillsammans cirka 90 procent av de ungefär 15 000 domar där samhällstjänst, enligt yttre kriterier, kunde bli aktuellt år 2001.¹¹

Analysen visar att samhällstjänst utdömdes i knappt 30 procent av de aktuella målen. Andelen skiljer sig markant mellan olika brottstyper. Exempelvis fick över 80 procent av de personer som dömdes för skattebrott samhällstjänst i stället för fängelse, medan motsvarande siffra för stöld var mindre än tio procent. Andra brott där fängelse ersattes med samhällstjänst i minst hälften av målen var bokföringsbrott, brott mot alkohollagen och misshandel. Även vad gäller brott som kan sägas vara ett artbrott i högre grad som rån, grov misshandel och övergrepp i rättssak kom fängelse att ersättas med samhällstjänst i cirka 20–30 procent av fallen. När det däremot gäller brott som mened,¹² märkesförfalskning och olovlig körning ersattes fängelse med samhällstjänst i mindre än 10 procent av målen.

¹¹ Ett urval har gjorts av ett antal brottstyper och proportionen mellan utdömd samhällstjänst och fängelse för dessa brottstyper och mål där kriterierna för samhällstjänst är uppfyllda. Observera att kriterierna gäller brott och inte personer.

¹² Som i mycket hög grad kan bedömas vara ett artbrott.

Att de som dömdes för stöld sällan fick samhällstjänst som påföljd kan ha flera orsaker. En kan vara att de hade grava missbruksproblem, som gjorde att de inte bedömdes klara av att genomföra samhällstjänst. Ett annat skäl kan vara att de tidigare återfallit på ett sätt som diskvalificerade dem för samhällstjänst, till exempel genom näraliggande tidigare återfall och missbruk. Samtidigt kan erinras om att förarbetena anger att de som återfaller i inte alltför allvarliga förmögenhetsbrott är en målgrupp för skyddstillsyn med samhällstjänst och att personer med mindre grava missbruksproblem inte bör uteslutas från samhällstjänst.

Det brott för vilket fängelse nästan aldrig ersätts med samhällstjänst är olovlig körning; ett brott med en ansevärd omfattning och där endast några få procent fått samhällstjänst. Så gott som samtliga av dessa gärningsmän var belastade med lagföringar de senaste tre åren. Endast några få skattebrottslingar var lagförda de senaste tre åren. Detta kan förklara att man i hög utsträckning kunde välja att ersätta fängelse med samhällstjänst för denna grupp. Man kan emellertid fråga sig om dessa ”förstagångare” verkligen skulle ha dömts till fängelse om samhällstjänst inte kunnat tillämpas (se bilaga 2).

VANLIGAST ATT 18–20 ÅRINGAR FÅR SAMHÄLLSTJÄNST

Kühlhorn (2003) har undersökt i vilken omfattning möjligheten att döma till samhällstjänst utnyttjas för olika åldersgrupper.¹³ Lagförda personer under åren 1996–2001 har delats in efter ålder när brotten begicks. 15–17-åringarna och 18–20-åringarna särredovisas eftersom lagstiftaren har angett att de skall särbehandlas vid val av påföljd. Termen ”relevanta påföljder” används, vilken innebär för brott som är allvarligare än att endast böter kan utdömas. För dessa lagförda personer har studerats vad de faktiska påföljderna blev och för varje åldersgrupp beräknats hur stor andel som dömts till samhällstjänst av samtliga som dömts till fängelsestraff under ett år.

Analysen visar att 18–20 åringarna är den åldersgrupp som i störst utsträckning får samhällstjänst istället för fängelse. Av de cirka 700 personer mellan 18 och 20 år, som år 2001 dömdes till fängelsestraff under ett år, fick drygt hälften samhällstjänst. Bland 21–29 åringarna var det en dryg tredjedel och bland dem som var 30 år eller äldre var det en dryg femtedel.

¹³ Analysen ingår i ett material som BRÅ publicerar under våren 2003.

Tabell 3. Lagförda personer för brott där samhällstjänst kan vara möjligt i olika åldersgrupper dömda till fängelse under 12 månader och andelen samhällstjänstdömda av dem (samhällstjänstprocenten), åren 1996-2001.

ÅR	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Personer 15-17 år						
Fängelse samtliga	47	43	25	56	86	78
Samhällstjänstprocenten	33,8	28,3	51	39,8	34,4	43,9
Personer 18-20 år						
Fängelse samtliga	847	823	891	592	669	704
Samhällstjänstprocenten	24,2	25,3	23,9	54,3	53,4	54,4
Personer 21-24 år						
Fängelse samtliga	1 545	1 551	1 651	1 280	1 195	1 236
Samhällstjänstprocenten	11,6	8,9	8,3	32,1	36,7	37,4
Personer 25-29 år						
Fängelse samtliga	2 002	1 926	1 921	1 488	1 367	1 334
Samhällstjänstprocenten	2,8	2,2	3,1	24,3	30,3	30,4
Personer 30 år -						
Fängelse samtliga	7 435	7 552	8 106	7 107	6 715	6 762
Samhällstjänstprocenten	0,2	0,2	0,2	14,9	21,5	23,7

FÄNGELSE IBLAND - TROTS MÖJLIGHETEN TILL SAMHÄLLSTJÄNST

Att fängelsestraff utdöms vid brott trots att straff- och artvärdet tillåter samhällstjänst kan bero på att gärningsmannen inte uppfyller kriterierna för samhällstjänst, på grund av exempelvis grava missbruksproblem. Det kan också bero på att domstolen inte till fullo utnyttjar möjligheten till samhällstjänst. Enkätsvaren från rättsväsendets representanter visar att domstolen i vissa fall är mer restriktiv än lagstiftaren avsett när det gäller att döma till samhällstjänst istället för fängelse.

Tabell 4. Hur ofta aktörerna tror att domstolen dömer till fängelse, trots möjligheten att döma till samhällstjänst. Procent i respektive yrkesgrupp.

	Villkorlig dom		Skyddstillsyn	
	Händer då och då	Ganska ofta/ofta	Händer då och då	Ganska ofta/ofta
Domare	27	10	25	16
Åklagare	29	11	36	17
Frivård	44	6	23	49
Advokater	34	26	52	21

Ungefär en fjärdedel av domarna uppger att de själv dömt personer till fängelse trots möjligheten att döma till samhällstjänst. Endast cirka fem procent uppger att de gjort så vid minst sex tillfällen (gällde både villkorlig dom och skyddstillsyn). De flesta åklagare (cirka tre fjärdedelar) anger att

de yrkat på fängelse i fall där samhällstjänst hade varit möjligt, varav en dryg fjärdedel minst vid sex tillfällen.

Det råder stor enighet mellan de olika yrkesgrupperna om vilka skäl som föreligger när rätten dömer till fängelse trots att samhällstjänstpåföljderna är möjliga alternativ. De vanligaste skälen som uppges är att domstolen inte anser att samhällstjänst är tillräckligt ingripande. Några åklagare nämner också att domstolen är skeptisk till samhällstjänst och därför dömer till fängelse i stället.

RISKEN FÖR ÅTERFALL DET VANLIGASTE SKÅLET TILL FÄNGELSE

Av de 585 tingsrättsdomar som studerats valdes fängelse som påföljd i 148 fall, trots att brottets art- och straffvärde var sådant att samhällstjänst hade varit ett möjligt alternativ. I vissa (30) av motiveringarna hänvisas helt eller delvis till brottets art- och/eller straffvärden. Hänvisningarna till artbrott gäller främst brott mot alkohollagen och misshandel.

Återfall är annars den i särklass vanligaste motiveringen (73 fall) till att fängelse valdes som påföljd. Ett ständigt återkommande brott härvidlag är olovlig körning, både som enda brott och som en av flera åtalpunkter. En del av de dömda tycks vara notoriska olovliga bilförare som domstolen därför dömt till fängelse. Motiveringar som likgiltighet och nonchalans inför trafikregler, ständiga återfall och uppenbart lagtrots förekommer i en hel del fall. Annars torde olovlig körning kunna falla inom ramen för samhällstjänst med tanke på ett moderat straffvärde och att det inte är ett artbrott. Emellertid döms sällan till samhällstjänst för olovlig körning, vilket sannolikt beror mer på gärningsmännens karaktäristika än brottens. Många livstilskriminella med missbruksproblematik kör vanemässigt bil, men få av dem har körkort.

Samhällstjänst kan innebära en straffskärpning

Om samhällstjänst enbart utdömdes i fall där rätten annars skulle ha dömt till fängelse borde andelen kortare fängelsestraff minska i samma omfattning som andelen dömda till samhällstjänst ökar. Andelen ”vanliga” villkorliga domar och skyddstillsynsdomar borde inte minska. Om deras andel har minskat kan det vara ett tecken på netwidening. Antagandet gäller förutsatt att det inte skett några förändringar i brottslighetens eller i gärningsmännens karaktäristika som medför att domstolarna därför börjat döma annorlunda. Eller, att påföljdssystemet i övrigt inte har förändrats.

FÖR GROVT RATTFYLLERI OCH MISSHANDEL DÖMS OFTA TILL SAMHÄLLSTJÄNST

Frågan om netwidening har belysts främst genom studier av hur påföljderna utvecklats för två brott, grovt rattfylleri och misshandel, där villkorlig dom med samhällstjänst är en vanligt förekommande påföljd. Analysen av hur påföljdspraxis utvecklats för dessa två brottstyper ger också underlag för en fördjupad belysning av vilka påföljder som samhällstjänsten ersatt.

Fram till mitten av 1990-talet ledde grovt rattfylleri till fängelse i stor utsträckning (cirka 60 procent). När IÖV:n infördes som verkställighetsform år 1997 ökade andelen fängelsedomar för detta brott samtidigt som andelen villkorliga domar och skyddstillsynsdomar minskade. Under åren 1997 och 1998 verkställde ungefär en fjärdedel av de grovt rattfylleri dömda sitt straff i fängelse och drygt 40 procent genom IÖV. Då villkorlig dom med samhällstjänst infördes minskade andelen fängelsedomar totalt¹⁴ i ungefär samma utsträckning som den nya påföljden kom att tillämpas, det vill säga för cirka en femtedel av de dömda.

Tabell 5. Personer som *avtjänade* straff för grovt rattfylleri åren 1997–2001. Procent.

Avtjänat straff genom:	1997 n=4948	1998 n=5023	1999 n=4896	2000 n=5051	2001 n=5154
Fängelse	25	25	19	20	19
IÖV	42	43	29	24	23
Villkorlig dom med samhällstjänst	-	-	18	23	25
Villkorlig dom övrigt	5	5	4	4	4
Skyddstillsyn med samhällstjänst	2	2	4	4	5
Skyddstillsyn övrigt	23	23	22	21	21
Övriga påföljder	3	3	4	5	4

Sammanlagt ungefär 80 procent av de dömda för grovt rattfylleri år 2001 hade ett i domen utdömt fängelsestraff ”i botten”, vilket är en betydligt högre andel än under mitten av 1990-talet. Samtidigt var det endast cirka 20 procent som i realiteten verkställde fängelsestraff, mot knappt 60 procent under mitten av 1990-talet. Att andelen fängelsedomar ökade och domarna till skyddstillsyn och villkorlig dom minskade när IÖV:n tillkom tyder på att fler döms till fängelse, men färre avtjänar sitt straff genom fängelseverkställighet. Att andelen IÖV-verkställigheter minskat, medan fängelseverkställigheterna ligger konstant från och med år 1999, tyder på att villkorlig dom med samhällstjänst ersatt IÖV istället för fängelseverkställigheterna. Högsta domstolen (2002. B1907-02) har emellertid nyligen skärpt en villkorlig dom med samhällstjänst för grovt rattfylleri och istället dömt till fängelse. Som skäl anges att det vid den typ av artbrott som grovt rattfylleri utgör, finns särskilt starka skäl för en sträng påföljdspraxis. Bedömningen görs att för den som kör med en promillehalt på minst cirka 1,5 promille är ett icke frihetsberövande straff i allmänhet inte tillräckligt ingripande.

Det andra vanliga enskilda brottet för vilket samhällstjänst ofta tillämpas är misshandel.¹⁵ Under perioden 1990–1993 låg andelen fängelsedomar på cirka 25 procent och andelen villkorliga domar strax där under.

¹⁴ Observera de olika enheterna, *dömda* respektive *verkställigheter*.

¹⁵ Grov misshandel har exkluderats från beräkningarna, då straffvärdet är för högt för att brottet skall kunna komma ifråga för samhällstjänst. Emellertid förekommer det, relativt sällan, att domstolen ändå väljer att döma till samhällstjänst för grov misshandel.

De följande två åren sjönk dessa andelar något, till förmån för ”övriga påföljder”.¹⁶ När IÖV infördes ökade andelen fängelsedomar med några procentandelar. Då villkorlig dom med samhällstjänst infördes, år 1999, fick drygt 10 procent av de misshandelsdömda denna påföljd. Den andelen motsvarades av ungefär lika stora nedgångar i fängelseverkställigheter, IÖV-verkställigheter och villkorlig dom utan samhällstjänst. Villkorlig dom med samhällstjänst ökade några procent år 2000 och ytterligare något år 2001. Nedgången av IÖV¹⁷ och villkorlig dom utan samhällstjänst fortsatte medan andelen fängelseverkställigheter förblev konstant. Andelen domar till skyddstillsyn med respektive utan samhällstjänst, och med kontraktsvård har endast förändrats marginellt fram till år 2001.

Tabell 6. Personer som *avtjänade* straff för misshandel åren 1997-2001. Procent.

Avtjänat straff genom:	1997 n=6937	1998 n=7386	1999 n=7398	2000 n=7212	2001 n=6591
Fängelse	17	17	14	15	14
IÖV	8	9	6	4	4
Villkorlig dom med samhällstjänst	-	-	10	14	17
Villkorlig dom övrigt	19	19	15	14	15
Skyddstillsyn med samhällstjänst	2	2	3	3	4
Skyddstillsyn övrigt	9	10	9	9	10
Övriga påföljder	44	43	41	41	35

Att andelen ”vanliga” villkorliga domar minskade när villkorlig dom med samhällstjänst infördes talar för att det skett en överflyttning mellan dessa påföljder. Det innebär i så fall att man i vissa fall skärpt villkorlig dom, det vill säga en netwidening av samhällstjänsten. Den första juli år 1997 tillkom möjligheten för åklagare att utfärda villkorlig dom genom strafföreläggande i stället för att gå vidare till domstol. Antalet sådana fall har ökat och man skulle kunna anta att minskningen av de ”vanliga” villkorliga domarna är en direkt överflyttning till denna kategori av villkorlig dom.¹⁸ En analys visar dock att så inte kan vara fallet för hela nedgången, eftersom villkorlig dom sällan ges i form av strafföreläggande för misshandel.

NETWIDENING ÄR INTE SÄRSKILT VANLIGT ENLIGT DOMSMOTIVERINGAR

Påföljdsutvecklingen tyder alltså på att netwidening fortfarande förekommer. I BRÅ:s tidigare utvärdering beräknades storleken på netwidening till

¹⁶ Här inkluderas vård inom socialtjänst, men även böter och villkorlig dom genom strafföreläggande.

¹⁷ Skattningen av andelen personer som verkställt sina straff genom IÖV respektive anstalt bygger på relationen mellan intagna i fängelse/påbörjad IÖV beträffande personer dömda för våldsbrott (varav cirka 70 procent gäller misshandel).

¹⁸ En ökning från 630 år 1998 till 1091 år 2001. Kühlhorn arbetar för närvarande med en fördjupad analys av netwidening-frågan när det gäller samhällstjänst. Bland annat studerar han om påföljdsutvecklingen kan ha andra förklaringar än netwidening, till exempel att brottsligheten förändrats.

mellan 25 och 50 procent. Utvärderingen gällde dock bara skyddstillsyn med samhällstjänst och det totala antalet dömda till samhällstjänst var således avsevärt lägre.

En genomgång av domskälen i 194 samhällstjänstedomar (110 villkorliga domar och 84 skyddstillsynsdomar) år 2001 visar att samhällstjänst domen i 18 fall (nio procent) motiveras av viljan att skärpa en ”vanlig” villkorlig dom eller skyddstillsyn. Att döma av motiveringarna är det tveksamt om domstolen verkligen skulle ha ådömt fängelse om samhällstjänst inte skulle funnits.

Även rättsväsendets representanter uppfattar att netwidening förekommer. Samtliga tillfrågade domare, åklagare och advokater är överens om att det händer att domstolen dömer till samhällstjänst trots att man annars inte skulle ha dömt till fängelse. Även frivården anser att detta förekommer.¹⁹

Lämplig för samhällstjänst?

För att en person skall kunna dömas till samhällstjänst måste han eller hon bedömas som lämplig. Domstolen avgör detta, men ett yttrande från frivården bör inhämtas som stöd. Frivården är skyldig att göra en personutredning med lämplighetsbedömning vid begäran från domstolen.

LÄMPLIGHETSUTREDNING GÖRS I ALLMÄNHET

Domstolsstatistiken och de studerade tingsrättsdomarna visar att det i allmänhet görs personutredningar när samhällstjänst utdöms. Detta garanterar emellertid inte att även en lämplighetsbedömning gjorts. Det förekommer att domstolen dömer till samhällstjänst utan föregående lämplighetsutredning, men det tycks inte vara särskilt vanligt enligt domstolens aktörer.

Dock anger mer än hälften av domarna att det hänt att de själva dömt till samhällstjänst och cirka en tredjedel av åklagarna att de yrkat på samhällstjänst trots att utredning saknats. Orsaker uppges vara tidsbrist eller att frivården på grund av den tilltalades bristande samarbetsförmåga inte kunnat göra någon utredning.

OLÄMPLIG FÖR SAMHÄLLSTJÄNST?

Det händer att frivården, av olika skäl, bedömer en person olämplig för samhällstjänst. Domstolen är dock inte bunden av frivårdens bedömning utan kan göra en annan om den finner det lämpligt. Detta är dock inte särskilt vanligt. I de studerade tingsrättsdomarna har frivården bedömt 17 personer som olämpliga för samhällstjänst. I fem av dessa fall har domstolen gått emot frivårdens bedömning och ändå dömt till samhällstjänst (fyra till skyddstillsyn och en till villkorlig dom).

¹⁹ Åklagarna tror i något större utsträckning än domarna men i mindre utsträckning än försvararna och frivårdspersonalen att detta händer.

Relativt få domare (15 procent) uppger att de vid något eller några tillfällen själva dömt stick i stäv med frivårdens bedömning. De vanligaste orsakerna är att domstolen haft en annan uppfattning, att domstolen anser att frivården gjort en felaktig bedömning eller att nya omständigheter tillkommit. Mycket få åklagare (4 procent) uppger att det hänt att de har yrkat på samhällstjänst i fall där frivården bedömt den tilltalade som olämplig.

Det är däremot så många som två tredjedelar av advokaterna som anger att de föreslagit samhällstjänst som påföljd trots att frivården bedömt deras klient som olämplig. 17 procent uppger att det hänt fler än tre gånger. Många anser att frivården har gjort felaktiga bedömningar eller dåliga utredningar. Vissa uppger att det tillkommit nya omständigheter, att klienten haft önskemål om samhällstjänst eller har ändrat uppfattning i frågan. Det ligger givetvis i försvararnas intresse att få till stånd en så lindrig påföljd som möjligt för sina klienter, varför det inte ter sig särskilt märkligt att den största motsättningen härvidlag tycks finnas mellan frivård och advokater. Resultaten i denna fråga speglar snarare parternas skilda yrkesroller.

Drygt hälften av frivårdsenheterna uppger att de, mellan en och tre gånger det senaste året, fått ta emot samhällstjänstdömda klienter som bedömts olämpliga. Frivården anser att samhällstjänsten fungerat sämre med dessa klienter, framförallt gäller det dömda till skyddstillsyn. Det är också vanligare att de ”olämpliga” samhällstjänstklienterna just utgörs av skyddstillsynsdömda.

Bra utredningar och påföljdsförslag

Frivårdens personutredningar²⁰ anses av alla yrkeskategorier generellt vara ganska eller mycket bra. De få som inte är nöjda tycker att de brister i kvalitet genom att till exempel vara för omständliga, eller för kortfattade, ofullständiga eller slentrianmässiga.

Frivården kan lämna förslag till påföljd i sina utredningar, antingen på eget initiativ eller när domstolen begär det. Enligt domarna lämnar frivården sådana förslag i genomsnitt i 85 procent av sina utredningar. Oftast följer domstolen också frivårdens förslag, till cirka 70 procent enligt domarna. I den tidigare samhällstjänstutvärderingen följde domstolarna frivårdens förslag i betydligt mindre omfattning.

Både domare och försvarare²¹ anger att påföljdsförslagen är mycket eller ganska bra (runt 50 respektive 80 procent). Åklagarna är mer negativa. Anledningar till det mer kritiska förhållningssättet är att frivården inte anses ha tillräcklig kunskap om påföljdssystemet eller om brottens art- och straffvärden.

Resultaten av de tingsrättsdomar som studerats visar att frivården lämnat uttryckliga påföljdsförslag i knappt 40 procent av de totalt 585 domar-

²⁰ Frågan avsåg personutredningar generellt och inte bara samhällstjänstutredningarna.

²¹ Ingen av advokaterna tyckte att förslagen var dåliga.

na. Det är betydligt färre än vad domarna och frivården själva uppger. Förutsatt att det alltid anges i domskälen huruvida frivården yttrat sig, kan skälet vara att de bedömningar som frivården gör både avses och mottas som förslag, trots att detta inte uttryckligen sägs. Detta kan exempelvis gälla vid motiveringar som; *X har övervakningsbehov och har bedömts som lämplig för samhällstjänst*. Domstolen följde påföljdsförslagen i cirka tre fjärdedelar av dessa fall. I de fall domstolen valde att inte följa förslagen förekom det att den både skärpte och mildrade domen i förhållande till frivårdens förslag. Vanligare var dock att domstolen valde en strängare påföljd, till exempel att villkorlig dom eller skyddstillsyn förenades med en föreskrift om samhällstjänst.

Rättsväsendets aktörer positiva till samhällstjänst

En stor majoritet av samtliga tillfrågade yrkesgrupper inom rättsväsendet,²² i synnerhet frivården, anser att samhällstjänst är humanare och lindrigare än fängelse. Domarna och framför allt åklagarna tror däremot inte att samhällstjänst minskar risken för återfall i brott. Advokaterna och frivården är mer optimistiska härvidlag. En del advokater och frivårdsenheter, men inte särskilt många domare och åklagare, anser att samhällstjänst är mycket eller ganska mycket bättre än fängelse för att den dömda skall känna att han/hon återbetalar sin skuld till samhället. Däremot anser de allra flesta i samtliga yrkesgrupper att *allmänheten* uppfattar att dömda till samhällstjänst kommer lindrigt undan i jämförelse med om de hade dömts till fängelse.

Villkorlig dom med samhällstjänst är tämligen nytt i påföljdssystemet och tycks ha mottagits positivt av de inblandade yrkesgrupperna. Däremot vill många kunna komplettera denna påföljd med fler föreskrifter, exempelvis om deltagande i behandling eller programverksamhet. Många anser också att samhällstjänst i viss mån borde kunna användas även i mål där andra påföljder än fängelse övervägs.

Det finns en, inte så stor men tydligt framträdande, skillnad mellan de olika yrkesgrupperna. Åklagarna är genomgående mer restriktiva än sina domstolskollegor i synen på samhällstjänst.²³ Advokaterna och frivården är de som tycks vara mest positiva till samhällstjänstpåföljderna. De har genomgående givit de mest uppskattande omdömena.

De fördelar med samhällstjänst²⁴ som oftast uppges är att man kan undvika fängelsestraffets skadliga inverkan, särskilt på unga människor. Den är också billigare och mer human. Vissa anser också att det medför fler påföljder att välja mellan eller ger större precision i påföljdssystemet. Somliga nämner även att samhällstjänst kan vara ett sätt att komma in i eller skaffa

²² Se tabeller, bilaga 2.

²³ Skillnaderna är statistiskt säkerställda, med undantag för frågan om huruvida samhällstjänst är bättre än fängelse när det gäller att betala sin skuld till samhället.

²⁴ Advokaterna var den grupp som i minst utsträckning kom med synpunkter om för- respektive nackdelar om samhällstjänstpåföljderna.

sig erfarenhet av arbetslivet. Nackdelar som anges är att samhällstjänsten inte anses tillräckligt ingripande, att allmänpreventionen försvagas och att allmänheten ges fel signaler eller får sitt förtroende för rättssystemet rubbat. Svårigheterna att hitta lämpliga sysselsättningar eller att det tar för lång tid att finna arbeten nämns också som en vanlig nackdel.

Tillämpningen i praktiken

Efter det att frivårdsenheterna besvarat enkäterna (våren 2002) har kriminalvården gett ut nya föreskrifter och riktlinjer. Dessa trädde i kraft den 1 januari 2003 (KVVFS 2002:5). Uppgifterna som redovisas i denna rapport bygger på de föreskrifter och riktlinjer (KVVFS 1998:7) som var aktuella då undersökningen genomfördes. De förändringar i föreskrifterna som är relevanta att återge redovisas i samlad form i bilaga.²⁵

I detta kapitel ges en bild av klienternas och frivårdshandläggarnas erfarenheter av det praktiska samhällstjänstarbetet. Klienternas bild bygger på enkätfrågor till 219 klienter²⁶ (202 män och 17 kvinnor). Alla som besvarat enkäten har fullföljt sin samhällstjänst. Drygt hälften av dem är dömda till villkorlig dom med samhällstjänst och resterande till skyddstillsyn. En femtedel av klienterna är tidigare lagförda, 15 av dessa har gjort samhällstjänst tidigare och 31 har avtjänat fängelsestraff, varav fyra klienter har gjort båda delarna. Klienternas ålder varierar mellan 18 och 70 år. De flesta är dock unga och en dryg tredjedel är mellan 18 och 24 år.²⁷

Frivårdsenheternas bild bygger dels på slutna frågor, dels på ett antal öppna frågor om vad som skulle kunna förbättras då det gäller samhällstjänst:

1. När det gäller arbetsplatserna, det egna arbetet och gällande regler?
2. När det gäller lagen samt åklagarnas, advokaternas och domstolarernas arbete?

Nästan alla frivårdsenheter (35) besvarade de öppna frågorna utförligt.

Informationen om samhällstjänst fungerar bra

Eftersom den tilltalades samtycke krävs för att domstolen skall kunna döma till samhällstjänst är det viktigt att den tilltalade är informerad om vad samhällstjänst innebär. Informationen bör exempelvis innehålla vilken typ av arbetsplats som kan bli aktuell, konsekvenser vid misskötsamhet och gällande regler vid sjukdom. Klienten bör därefter ges betänketid innan han eller hon lämnar sitt skriftliga samtycke.²⁸ Informationen kan ges av frivården, advokaten, domstolen eller någon annan. Så gott som alla klienterna i undersökningen informerades, de flesta av frivården. Nästan alla frivårdsenheter anser att de ger bra informationen till klienterna. Av klienterna tycker ungefär fyra femtedelar att informationen är bra när det gäller

²⁵ Se bilaga 4.

²⁶ Dessa klienter motsvarar ungefär fem procent av alla samhällstjänstdömda (4 320) år 2001. Frivården har gjort urvalet utifrån givna instruktioner från BRÅ. Se även bilaga 1.

²⁷ Se bilaga 2.

²⁸ Se bilaga 4 (a).

arbetstider, schema, regler och kontrollrutiner, typ av arbetsplats samt arbetsuppgifter som kan bli aktuella.

Lång väntan på en arbetsplan

Samhällstjänstarbetet skall utföras på klientens fritid. Frivårdshandläggaren skall tillsammans med klienten göra ett arbetsplatsbesök och därefter upprätta en arbetsplan inom sex veckor efter att domen blivit verkställbar.²⁹ Tidsfristen kan dock förlängas om det finns synnerliga skäl, till exempel hinder på grund av sjukdom, flyttning från orten eller utbildning på annan ort.³⁰

I arbetsplanen skall frivården bland annat dokumentera var arbetet skall utföras. Ett arbetsschema skall också upprättas. Arbetsplanen skall upprättas inom sex veckor men enligt kriminalvårdens egen nationella tillsyn år 2001 tar det dock längre tid. I samband med tillsynen granskades 430 personakter och endast ungefär hälften av dessa klienter fick en arbetsplan inom den föreskrivna tiden (n=375).³¹ Drygt hälften fick vänta mer än nio veckor. Orsaken till förseningen gick inte alltid att utläsa, eftersom dokumentationen i en del av de granskade personakterna var bristfällig. Enligt kriminalvårdens samlade bedömning var skälet dels hög arbetsbelastning, dels att en generös tolkning av synnerliga skäl för senareläggning hade utvecklat till praxis (Kriminalvården, protokollavskrift 2001-12-20). När en arbetsplan väl var upprättad påbörjade ungefär 85 procent av klienterna (n=337)³² sin samhällstjänst inom fyra veckor.

Även om kriminalvårdens underlag är litet, 430 personakter, och inte helt fullständigt tyder deras tillsyn på att för många av dessa klienter är väntetiden lång innan de kan påbörja sin samhällstjänst. Att väntetiden är lång har några av klienterna i denna utvärdering också gett uttryck för. En person fick till exempel vänta i sex månader och blev själv tvungen att påminna frivården om att få göra sin samhällstjänst.

I den tidigare utvärderingen av försöksverksamheten påbörjade 70 procent av klienterna sin samhällstjänst inom en månad efter dom (Andersson och Alexandersson, 1994). Det innebär att om man utifrån de granskade personakterna generaliserar och antar att förutsättningarna är likvärdiga för alla samhällstjänstdömda så kan man våga påstå att väntetiden för klienter är längre nu.

²⁹ För en person som dömts till skyddstillsyn med samhällstjänst kan verkställigheten påbörjas redan från dagen för dom. Detta beror på att om en skyddstillsynsdom överklagas i högre instans och ett fängelsestraff i stället utdöms får klienten rätt att tillgodoräkna sig det antal samhällstjänsttimmar som han eller hon redan avtjänat, vilket inte är möjligt vid villkorlig dom. För villkorlig dom med samhällstjänst kan verkställigheten träda i kraft först när den dömde har förklarat att han eller hon inte kommer att överklaga domen och således medger att den får verkställas, så kallad nöjdförklaring. Domen vinner laga kraft när tiden för överklagan har gått ut.

³⁰ Se bilaga 4 (b).

³¹ För skattning se bilaga 1.

³² För skattning se bilaga 1.

Arbetsplats väljs utifrån klientens behov och intresse

Det är frivårdens ansvar att finna en lämplig arbetsplats för samhällstjänst, till exempel ideella föreningar, trossamfund eller offentlig verksamhet. Arbetsuppgifterna får inte vara av det slag att samhällstjänst innebär att oavlönad arbetskraft ställs till den reguljära arbetsmarknadens förfogande.³³

Av kriminalvårdens nationella tillsyn (2001) framgår att de flesta frivårdsenheter försöker att välja arbetsplats utifrån klientens behov och intresse. En knapp tredjedel tar även hänsyn till arbetsplatsens behov och önskemål, var klienten bor, avståndet till arbetsplatsen och om det finns kommunikationer. Några frivårdsenheter gör även en riskbedömning av klienten för att se om den valda arbetsplatsen är lämplig.

Klienterna i denna utvärdering har gjort sin samhällstjänst inom ideella föreningar och trossamfund (31 procent), offentlig verksamhet (26 procent), övrig verksamhet (22 procent) och idrottsverksamhet (21 procent). Urvalet av arbetsplatser stämmer väl med lagstiftarens intentioner.³⁴ Klienterna fick även nämna tre arbetsuppgifter som de ägnat mest tid åt på sin arbetsplats.

De flesta klienter är nöjda med arbetet

En tanke med samhällstjänst är att klienten skall uppleva arbetsuppgifterna som meningsfulla. Överlag är klienterna nöjda och tycker att arbetsuppgifterna är både meningsfulla och roliga. Hälften av dem anser att arbetsuppgifterna är intressanta och ansvarsfulla. Några ger också extra beröm till sina arbetsplatser och det positiva bemötande de fått. Ganska få klienter har negativa erfarenheter av sitt arbete. Några tycker dock att arbetet är långtråkigt och några att det är stressigt.

Ett litet antal frivårdsenheter och klienter tycker att det är svårt att finna arbetsplatser med tillräckligt meningsfulla uppgifter. De efterlyser mer samhällsnyttiga och ansvarsfulla arbetsuppgifter utan att klienterna för den skull blir utnyttjade som gratis arbetskraft.

I den tidigare utvärderingen av försöksverksamheten ansåg drygt hälften av klienterna att deras arbete känts meningsfullt och knappt hälften att arbetet varit intressant (Andersson och Alexandersson, 1994). Det är alltså fler klienter som är nöjda i denna utvärdering. Det kan bero på större variation av arbetsplatserna nu sedan även arbetsplatser inom offentlig verksamhet tillkommit. Arbetsplatserna kan också ha blivit mer vana att ta emot klienter som dömts till samhällstjänst. Ett annat skäl skulle kunna vara att villkorlig dom med samhällstjänst har tillkommit som påföljd. Därmed ingår en mindre brottsbelastad grupp som kan tänkas ha en mer positiv uppfattning. En jämförelse mellan svaren från de två grupperna visar dock

³³ Se bilaga 4 (c) .

³⁴ Se utförligare redovisning i bilaga 3.

att så inte är fallet. Skillnader i synen på arbetet hittar man i stället mellan olika åldrar. De yngre är mindre nöjda än de äldre.³⁵

Avslutningsvis kan nämnas att de flesta klienter tycker att samhällstjänsten har gett dem positiva erfarenheter och deras allmänna attityd till samhällstjänst är också positiv. De tycker att samhällstjänst både är ett lindrigare och humanare straff än fängelse och ett bättre sätt att känna att man återbetalar sin "skuld" till samhället. De yngre är dock inte lika övertygade om att samhällstjänst är ett bättre sätt att känna att man återbetalar sin skuld till samhället eller för att minska återfall i brott.³⁶

Arbetspassen kontrolleras alltid

För att samhällstjänsten skall kunna utgöra en trovärdig del av påföljds-systemet, är det viktigt att de dömda verkligen utför de ålagda arbetspassen och inte missköter dem. Frivården ansvarar för att varje arbetspass kontrolleras. Syftet är att se till att närvaron på arbetsplatsen följs upp samt att klienten följer den uppgjorda arbetsplanen. Sättet att kontrollera kan anpassas efter omständigheterna i det enskilda fallet men bör ske genom att handläggaren besöker klienten på arbetsplatsen. Om risken för misskötsamhet bedöms som liten så kan kontrollen göras via telefon.³⁷

Vid kriminalvårdens nationella tillsyn (2001) framkommer att alla arbetspass kontrolleras. Ungefär två tredjedelar kontrolleras per telefon och resten genom ett personligt besök. Skillnaderna är stora i tillvägagångssättet mellan olika frivårdsenheter. Kontrollen består vid en del enheter till mer än 75 procent av telefonkontroll, medan det vid andra andra är besök som är det vanligaste kontrollsättet.³⁸ Huruvida besöksfrekvensen styrs av avståndet mellan frivårdskontoret och arbetsplatsen går inte att uttala sig om eftersom frivårdsenheterna kan anända sig av biträden för kontrollbesök om arbetsplatsen ligger långt ifrån frivårdskontoret.

Även om kriminalvårdens tillsyn visar att alla arbetspass faktiskt kontrolleras i någon form, är det få av de 219 klienterna i undersökningen, som uppfattar att kontrollen är särskilt omfattande. Bara en fjärdedel uppger att de kontrollerats vid varje arbetspass och knappt tre femtedelar att det händer ibland. Resterande (14 procent) uppger att de nästan aldrig fick vare sig personligt besök eller telefonsamtal. Personalen kan dock ha kontrollerat närvaron via telefonkontakt med arbetsplatsen, utan klientens vetskap. Nästan inga klienter anser att frivårdens kontroll är något problem, oavsett hur ofta frivårdshandläggaren eller någon annan kom på besök. Ett fåtal framför dock önskemål om tätare besök.

³⁵ Statistisk säkerställd skillnad på variablerna "meningsfulla arbetsuppgifter" och arbetet är långtråkigt".

³⁶ Statistiskt säkerställd skillnad.

³⁷ Se bilaga 4 (d).

³⁸ För beräkning se bilaga 1.

Kontaktpersoner på alla arbetsplatser

På varje arbetsplats skall det finnas en kontaktperson och det är frivården som skall handleda och stödja denne. Syftet med en kontaktperson är att det skall finnas en person som kan fungera som en länk mellan arbetsplatsen och frivården och som vet om att klienten är föremål för kriminalvård. Kontaktpersonen är dock inte avlönad för uppdraget och har inte heller något juridiskt ansvar. Enligt kriminalvårdens tillsyn (2001) finns kontaktpersoner på samtliga arbetsplatser.

I denna utvärdering har frivårdsenheterna fått bedöma den information, stöd och handledning de ger till kontaktpersonerna. De flesta frivårdsenheter tycker att informationen är bra avseende vilka regler som gäller för den dömd samt vilket ansvar som vilar på kontaktpersonen. Något färre uppger att informationen kring syftet med samhällstjänst och informationen rörande sekretess är bra. När det gäller *stödet* till kontaktpersonen uppger drygt hälften att de tycker att detta är bra och övriga tycker att det är blandat, både bra och dåligt. När stödet är dåligt beror det, enligt frivården, exempelvis på tidsbrist på grund av hög arbetsbelastning. Det händer dessutom att frivården först i efterhand får reda på att det finns problem på arbetsplatsen.

Att inte frivårdsenheterna är helt nöjda med sitt stöd till kontaktpersonen tycks inte ha betydelse för hur klienterna uppfattar sin relation till kontaktpersonen. Nästan alla tycker att de har kommit bra överens med sin kontaktperson på arbetsplatsen, främst gäller detta klienter med villkorlig dom.³⁹ Majoriteten (92 procent) anser också att de har kommit bra överens med sina arbetskamrater. Endast en klient tycker att relationen till arbetskamraterna varit mycket dålig.

Arbetskamraterna vet ofta att klienten är dömd

Då en person gör samhällstjänst är det viktigt att han eller hon inte uppfattar samhällstjänsten som integritetskränkande, vilket frivården också bör ta hänsyn till vid sina kontrollbesök. Ett exempel på integritetskränkning kan vara att andra, utöver kontaktpersonen, på arbetsplatsen fick reda på att klienten begått ett brott och därför är föremål för kriminalvård. De flesta klienter uppger att alla eller en del av arbetskamraterna känt till att de är dömda till samhällstjänst. Nästan tre fjärdedelar av dem tycker att detta är helt i sin ordning, medan en liten andel (13 procent) inte tycker att detta känns riktigt bra.

Utöver arbetskamraterna är det också mycket vanligt att klienterna träffar andra människor under sina arbetspass, till exempel föreningsmedlemmar eller besökare. Det är inte lika vanligt att utomstående vet om att de är föremål för kriminalvård. Knappt hälften av klienterna uppger att någon utomstående vet om att de är dömda. Det är betydligt färre klienter

³⁹ Statistisk säkerställd skillnad.

som tycker att det är helt i sin ordning att utomstående känner till att de är dömda.

Bara hälften av klienterna tror på framtida umgänge

Nästan tre fjärdedelar av de 219 klienterna tycker att samhällstjänst är ett bra sätt att lära känna folk som inte begått brott. Detta är också en av grundtankarna med samhällstjänst. I kriminalvårdens föreskrifter står att tanken är att personen skall få kontakt med människor med ett ideellt engagemang och därigenom positiva erfarenheter av delaktighet i en arbetsgemenskap utanför den vanliga umgängeskretsen. Nästan hälften (46 procent) av klienterna tror att de i framtiden kanske kommer att umgås med någon som de lärt känna på samhällstjänstplatsen, oavsett om denna person är kriminell eller inte. Mer än två tredjedelar av klienterna tror att de kommer att besöka sin arbetsplats efter avslutad samhällstjänst. Andelen skall tolkas i ljuset av att 29 procent av alla klienter hade kontakt med arbetsplatsen och besökte den redan innan de gjorde samhällstjänst.

Samhällstjänst – alltid lämpligt?

Av svaren i de öppna frågorna framkommer att en del frivårdsenheter anser att samhällstjänst i viss utsträckning används i fall där det inte är lämpligt. Nästan en fjärdedel av frivårdsenheterna (8) ifrågasätter påföljden samhällstjänst för vissa brott. Dessa är sexuellt utnyttjande, kvinnomisshandel, grovt rattfylleri och våld i hemmet. Flera frivårdsenheter skriver att bland rattfyllerister finns många med alkoholproblem och som därför inte bör dömas till samhällstjänst. Detta på grund av att frivården, utifrån gällande lagstiftning, inte har rätt att alkohol- eller drogtesta klienter med villkorlig dom.

En del frivårdsenheter anser också att vissa grupper inte alltid är lämpade för samhällstjänst. Här nämns personer med psykiska och fysiska funktionshinder, sjukskrivna och sjukpensionärer. I sådana fall bör domstolen överväga om samhällstjänst verkligen är det bästa alternativet. Flera frivårdsenheter har även synpunkter på antalet utdömda timmar och menar att det är orealistiskt att döma ut 200 till 240 timmar. Många frivårdsenheter (15) anser att det borde finnas möjlighet att göra drogtestar eller nykterhetskontroller vid misstanke om att en klient är påverkad. Detta gäller framförallt klienter med villkorlig dom. En tredjedel av frivårdsenheterna (12) tar även upp att villkorlig dom med samhällstjänst borde kunna förenas med behandling eller påverkansprogram. Ett förslag är att vissa arbetspass för klienter med villkorlig dom borde kunna ersättas med drogprogram.

Bristen på arbetsplatser är ett stort problem

Det som frivården i störst utsträckning lämnat synpunkter på, är svårigheter att finna arbetsplatser till de samhällstjänstdömda. Detta skall ses mot bakgrund av att antalet som döms till samhällstjänst ökat mycket kraftigt sedan påföljden utökats till att gälla även villkorlig dom. År 2001 dömdes 4 320 personer till samhällstjänst och för alla dessa skulle frivården inom sex veckor från lagkraftvunnen dom ha upprättat en arbetsplan. Några tycker att det är svårt att hitta arbetsplatser åt den växande skaran av villkorligt dömda och åt klienter med en omfattande problematik. Frivården uppfattar att "konkurrensen" med andra utsatta grupper om arbetsplatser är stor. Klienter med skyddstillsyn har ibland så stora sociala problem att de har svårt att klara av de krav som ställs på dem i arbetet. Särskilt svår kan situationen bli om de har många samhällstjänsttimmar att utföra. Andra enheter tar upp behovet av fler arbetsplatser som kan ta emot klienter på kvällar och helger.

En del enheter skriver att de inte alltid hinner följa upp klienten på dennes arbetsplats på det sätt som de önskar och enligt gällande föreskrifter och allmänna råd. Några upplever att deras arbetsbelastning är för stor för att de både skall hinna rekrytera nya arbetsplatser och vårda redan etablerade arbetsplatskontakter. Några frivårdsenheter föreslår att det borde vara möjligt att ersätta och utbilda kontaktpersonen på arbetsplatserna. Då skulle kontaktpersonen kunna ges en tydligare roll och mer ansvar.

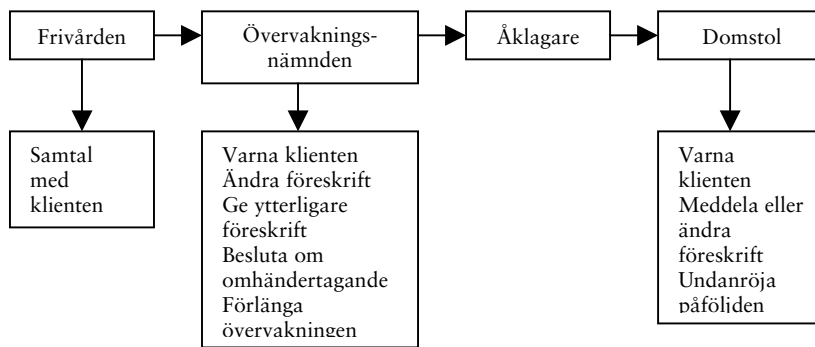
Frivården efterlyser tydligare riktlinjer

Nästan hälften (16) av frivårdsenheterna efterlyser en policy med tydligare riktlinjer och direktiv. En del menar att de föreskrifter och riktlinjer som finns skulle behöva ses över för att bättre ta hänsyn till klientens behov. Andra anser att de riktlinjer som finns inte alltid är verklighetsanpassade, eller att de inte tillämpas på samma sätt över hela landet. Dessa problem uppmärksammades också vid kriminalvårdens nationella tillsyn år 2001. Det framkom att det i många fall saknas styrning och system för internkontroll av hur föreskrifterna följs på de olika frivårdsenheterna. En konsekvens av det är att verkställigheten i många fall lämnas till den enskilde handläggarens bedömning, vilket i sin tur leder till lokala variationer då det gäller genomförandet av verkställigheten.

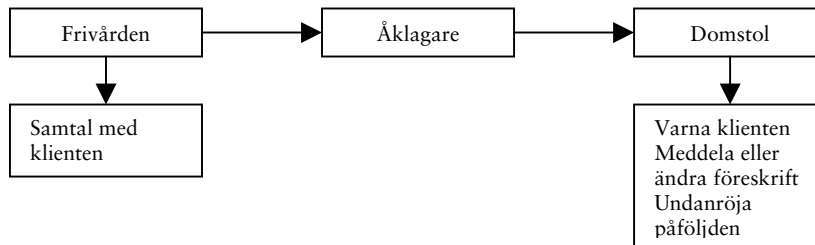
Misskötsamhet

I förarbetena till lagen om samhällstjänst uttrycks att förutsättningarna för att samhällstjänsten skall ses som ett trovärdigt alternativ till fängelse är att misskötsamhet leder till att talan förs om undanröjande (prop. 1997/98:96). Exempel på misskötsamhet är att klienten begår brott på arbetsplatsen eller uteblir från arbetspass. Mindre allvarlig misskötsamhet kan hanteras av frivården, men vid allvarlig misskötsamhet skall frivården anmäla klienter med skyddstillsyn till övervakningsnämnden och klienter med villkorlig dom till åklagare. Dessa vidtar sedan lämpliga åtgärder eller väljer att lämna ärendet utan åtgärd. I detta kapitel studeras hur vanligt det är med misskötsamhet och hur detta hanteras av frivården och andra rättsvårdande instanser.

Figur 2. Åtgärder vid misskötsamhet vid skyddstillsyn.



Figur 3. Åtgärder vid misskötsamhet vid villkorlig dom.



Enhetlig policy om misskötsamhet saknas

I en undersökning⁴⁰ som genomfördes under våren 2002 tillfrågades samtliga frivårdsenheter⁴¹ om de har någon dokumenterad policy avseende misskötsamhet. De flesta frivårdsenheter (28) uppgav att de saknar en sådan policy och ytterligare en frivårdsenhet att de saknar en dokumenterad policy för klienter med villkorlig dom men inte för klienter med skyddstillsyn. Vid de frivårdsenheter som saknar en dokumenterad policy anser en dryg tredjedel av dem att de skulle ha nytta av en sådan och en fjärdedel att de kanske skulle ha nytta av en sådan. De som har en dokumenterad policy uppgav att de oftast följer den.

Sen ankomst vanligaste formen av misskötsamhet

Klienterna i denna utvärdering fick också själva uppge hur ofta och på vilket sätt de misskött sig. Vid självrapporterad misskötsamhet finns en rad inbyggda felkällor. Till exempel finns risk för att klienterna är rädda för upptäckt, varför man kan förvänta sig en viss underrapportering. Man bör också hålla i minnet att de klienter som besvarat enkäten är ett urval av dem som *fullföljt* sin samhällstjänst och att BRÅ inte haft kontroll över om frivården följt de givna urvalsinstruktionerna.⁴² Eftersom alla klienter i undersökningen fullföljt sin samhällstjänst så kan man anta att de inte misskött sig på något allvarigare sätt och upptäckts för då torde påföljden ha undanröjts. Det är också möjligt att de klienter som avböjt att delta i utvärderingen i större utsträckning utgörs av sådana som misskött sig.

Klienterna anger att de sällan missköter sig och om det sker så händer det oftast bara någon enstaka gång. Sammantaget anger 76 av de 219 klienterna att de på något sätt misskött sig. Den vanligaste formen av misskötsamhet är att komma för sent. Nästan en fjärdedel uppgav att de gjort det och vanligen endast en gång. Därefter att utebli utan att meddela (10 procent). Ett fåtal uppgav att de varit alkohol- eller drogpåverkade. Klienter med skyddstillsyn och yngre uppgav i större utsträckning att de kommit för sent eller uteblivit utan att meddela sig till arbetsplatsen.

Klienterna uppfattar att kontaktpersonen på arbetsplatsen märkte när de bröt mot någon regel och att de då vidtog någon åtgärd. Den vanligaste åtgärden vid regelbrott tycks ha varit att kontaktpersonen gav en tillsägelse och rapporterade händelsen vidare till frivården. Oftast tycks frivården ha nöjt sig med detta, vilket får ses i ljuset av att de flesta överträdelse var ringa. Det är bara 14 klienter som varnats av frivården och fyra som anmälts till åklagaren eller övervakningsnämnden.

⁴⁰ Resultaten bygger på ett uppsatsmaterial från två studenter, Marita Olsson och Christer Boiardt, vid kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet.

⁴¹ 37 frivårdsenheter besvarade frågorna som berörde villkorlig dom med samhällstjänst och 35 av frivårdsenheterna besvarade frågorna som berörde skyddstillsyn.

⁴² Frivården för inte själva någon statistik över hur vanligt det är att klienterna missköter sig. I avsaknad av uppgifter redovisas därför enbart klientuppgifterna, som bör tolkas med försiktighet.

Frivården rådgör med åklagare före anmälan

Om frivårdshandläggarna är tveksamma till hur de ska bedöma allvaret i misskötsamheten, kan de diskutera enskilda klienter med åklagare eller övervakningsnämnden innan de gör en formell anmälan. Det är relativt vanligt att frivårdsenheterna tar en sådan informell kontakt med åklagare för att diskutera misskötsamhet hos klienter med villkorlig dom.⁴³ Tre fjärdedelar av frivårdsenheterna har någon gång under det senaste året kontaktat åklagare för att diskutera enskilda fall (n=126). Vid några få frivårdsenheter händer detta ofta. Det är lika vanligt att enheter med policy diskuterar med åklagaren om en anmälan skall göras som att enheter utan policy gör det.

Enligt uppgifter från frivården tycks det inte finnas någon enhetlig policy bland åklagarna när det gäller hur olika former av misskötsamhet skall bedömas. Svaren i de öppna frågorna visar att inget talar för att åklagarna bedömer att en viss typ av misskötsamhet är allvarligare än någon annan. I de fall frivården kontaktar åklagaren anser denne ungefär lika ofta att en anmälan är befogad som obefogad, med undantag av alkohol- eller narkotikapåverkan på arbetsplatsen (fyra fall).⁴⁴ Då tycks åklagarna vara eniga om att detta alltid skall anmälas.

Det är däremot ovanligt⁴⁵ att frivården tar en informell kontakt med övervakningsnämnden för att diskutera hur allvarligt de ser på misskötsamheten hos en en skyddstillsynsdomd klient. Endast fyra frivårdsenheter har det senaste året gjort detta någon gång.⁴⁶

”Mellangrov” misskötsamhet hanteras olika

För att besvara frågan om misskötsamhet hanteras på samma sätt vid frivårdsenheterna (37) fick samtliga enheter ta ställning till två fiktiva fall.⁴⁷ Det ena rör en klient i åldern 25–30 år som är tidigare ostraffad och lever under *ordnade* sociala förhållanden. Klienten är dömd till villkorlig dom med 50 timmars samhällstjänst och har fullgjort 25 timmar utan anmärkning. Den andre klienten är i samma ålder men är tidigare straffad och lever under *oordnade* sociala förhållanden. Denne klient är dömd till skyddstillsyn med föreskrift om 40 timmars samhällstjänst, varav 20 timmar har avtjänats utan anmärkning. Frivården fick förhålla sig till åtta olika typer av misskötsamhet. Det gällde dels mindre allvarlig misskötsamhet, som till

⁴³ 32 av 36 frivårdsenheter har besvarat frågan om informell kontakt med åklagare.

⁴⁴ 22 frivårdsenheter har besvarat frågan om antalet fall där åklagaren bedömer att det inte finns skäl för anmälan och 20 frivårdsenheter har besvarat frågan om antalet fall där åklagaren bedömer att det finns skäl för anmälan.

⁴⁵ Endast 24 av de 36 frivårdsenheterna har besvarat frågan.

⁴⁶ En förklaring till det låga antalet informella kontakter kan bero på att bara två tredjedelar av frivårdsenheterna har besvarat frågan.

⁴⁷ Uppgifterna bygger på det tidigare insamlade studentmaterialet från kriminologiska institutionen.

exempel att komma för sent mindre än 15 minuter en gång, dels allvarlig misskötsamhet, som till exempel att klienten av polis skäligen var misstänkt för brott på arbetsplatsen.⁴⁸

De flesta frivårdsenheter är eniga om hur de skulle hantera den grövsta och den mildaste formen av misskötsamhet. Nästan alla skulle anmäla båda klienterna om de misstänktes för brott på samhällstjänstplatsen och enbart ge en tillsägelse till båda om de kom för sent 15 minuter någon enstaka gång. Även om klienterna kom försent så mycket som en timme skulle detta oftast bara leda till en tillsägelse om det rörde sig om en engångsföreteelse. De flesta skulle även acceptera inställda arbetspass på grund av sjukanmälan utan att begära sjukintyg från första dagen.⁴⁹

När det gäller de ”mellangrova” formerna av misskötsamhet föreligger större variation mellan frivårdsenheterna i hanteringen. För vissa typer av misskötsamhet skulle olika frivårdsenheter tillämpa olika *metoder* för att hantera de ”mellangrova” formerna av misskötsamhet men inte göra någon åtskillnad mellan de två klienterna. Om till exempel de två klienterna uteblev från ett arbetspass skulle några frivårdsenheter ge båda en tillsägelse, andra skulle anmäla båda och några skulle hantera situationen på annat sätt för båda. Vissa frivårdsenheter skulle i stället välja att hantera *klienterna* olika. Till exempel hantera den villkorligt dömde på annat sätt men anmäla klienten med skyddstillsyn. På samma sätt förhåller det sig om klienterna skulle vara alkohol- eller drogpåverkade. En del frivårdsenheter skulle inte göra någon åtskillnad på klienterna men tillämpa olika *metoder* och andra frivårdsenheter skulle hantera *klienterna* olika. Även då det gäller upprepad sen ankomst är variationen stor mellan de olika frivårdsenheterna. Detta tyder på att frivårdsenheterna inte är eniga om hur misskötsamhet skall hanteras. I de fall de skulle göra en anmälan är det vanligare att klienten med skyddstillsyn skulle behandlas strängare.

Ovanligt med undanröjda domar

Ett annat sätt att belysa hur vanligt det är med allvarligare misskötsamhet är att studera hur ofta frivården eller övervakningsnämnden gör en anmälan till åklagare samt hur vanligt det är att klienter får sin samhällstjänstdom undanröjd.

Kriminalvårdens egen verksamhetsstatistik visar att under perioden 1 oktober 2001–30 september 2002 utdömdes 5 385 samhällstjänstdomar.

⁴⁸ Svartalternativen på frågorna är; att inte vidta någon åtgärd alls, att ge klienten en tillsägelse, anmäla till övervakningsnämnden alternativt åklagaren eller att hantera situationen på ett annat sätt. Vad som avses med, att hanteras på annat sätt framgår inte.

⁴⁹ Vid inställda arbetspass på grund av sjukdom är svartalternativen; att acceptera klientens sjukanmälan utan sjukintyg, begära sjukintyg från första dagen, göra hembesök för att kontrollera om klienten är sjuk eller att hantera situationen på annat sätt.

Det gjordes 226 anmälningar till åklagare för misskötsamhet och 178 domar undanröjdes.⁵⁰ Detta var vanligast bland klienter med skyddstillsyn.

Tabell 7. Antal domar med samhällstjänst, anmälan till åklagare samt undanröjda samhällstjänstdomar under perioden 01-10-01–02-09-30.⁵¹

	Antal utdömda samhällstjänstdomar	Antal anmälningar till åklagare	Antal undanröjda domar
Skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst	1 392	99 (7 %)	101 (7 %)
Villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst	3 991	127 (3 %)	77 (2 %)
Total	5 383	226 (4 %)	178 (3 %)

Kriminalvårdens bedömning är att de redovisade siffrorna ganska väl speglar relationen mellan antalet anmälningar till åklagare och undanröjda domar. Det skulle innebära att ungefär tre procent av dem som döms till samhällstjänst får sin dom undanröjd på grund av misskötsamhet. Andelen är något högre för dem med skyddstillsyn, vilket är i linje med vad som kan förväntas. Två procent av klienterna i undersökningen uppger att de blivit anmälda till åklagare respektive övervakningsnämnd.

⁵⁰ Uppgifterna baseras på kriminalvårdens egen verksamhetsstatistik. Antalet är därför inte heller helt korrekt beroende på att en del klienter är registrerade två gånger i samband med att man slagit ihop en eller flera frivårdsenheter. Detta påverkar dock inte nämnvärt andelarna.

⁵¹ Siffrorna är inte helt jämförbara. Anmälningarna respektive undanröjandena avser inte exakt just de 5 383 domarna till samhällstjänst under denna period. Både anmälningar och undanröjanden kan gälla personer som dömdes före den 1 oktober 2001. Därmed blir det en viss förskjutning.

Avslutande diskussion

Samhällstjänst har ersatt fängelse, IÖV och vanlig villkorlig dom

Antalet dömda till samhällstjänst har ökat kraftigt sedan år 1999 då verksamheten permanentades och utvidgades till att gälla även vid villkorlig dom. Det är också villkorlig dom med samhällstjänst som står för den huvudsakliga ökningen. Det är dock inte främst de verkställda fängelsestraffen som minskat i takt med att samhällstjänstdomarna ökat. Även villkorlig dom utan samhällstjänst och IÖV-verkställigheter har minskat. Förutsatt att inga större förändringar avseende egenskaper i brottsligheten eller hos brottslingarna har skett, innebär detta att domstolen i vissa fall dömer till villkorlig dom med samhällstjänst trots att fängelse inte skulle ha utdömts om samhällstjänst inte funnits, så kallad netwidening. Eftersom påföljden är ett alternativ till fängelse innebär detta en straffskärpning. Netwidening förekommer dock i alla länder där samhällstjänst finns och är svår att helt undvika. Inga försök har dock gjorts i föreliggande undersökning att försöka uppskatta problemets storlek, utan resultaten tyder endast på att netwidening fortfarande existerar.

En tänkbar förklaring till att domstolarna ibland dömer till samhällstjänst trots att fängelse inte är aktuellt, kan vara att vilja skärpa ”vanlig” villkorlig dom. Samhällstjänsten skulle med det synsättet betraktas som ett mellansteg mellan villkorlig dom och fängelse och inte som ett *alternativ* till fängelse. Relativt många domare och åklagare i undersökningen har också uttryckt önskemål om en utvidgning av samhällstjänstens tillämpningsområde till att även gälla mål där fängelse inte övervägs. Det har tidigare diskuterats och föreslogs redan av Straffsystemkommittén (SOU:1995:91). Förslaget anammades emellertid inte då.

Utvärderingen visar också, som nämnts, att ökningen av villkorlig dom med samhällstjänst inte i så stor utsträckning påverkat antalet verkställda fängelsestraff. Främst har konsekvensen blivit en minskning av verkställighetsformen IÖV, i synnerhet vid grovt rattfylleri. Det kan diskuteras om detta var avsikten.

Samhällstjänst utdöms som alternativ till de kortaste fängelsestraffen

Samhällstjänst kan ersätta fängelsestraff under 12 månader. Domstolarna använder emellertid inte hela den möjliga straffskalan. Det är de kortaste straffen som vanligen ersätts av samhällstjänst. Vid villkorlig dom med samhällstjänst är så mycket som två tredjedelar av de alternativa fängelsestraffen högst en månad. Ett skäl kan vara att domstolen inte ser samhällstjänst som ett trovärdigt alternativ. Ett annat skäl kan vara att personer

som döms till längre fängelsestraff i hög utsträckning tillhör en grupp som tillbringar en ansevärd del av sina liv hos kriminalvården. Dessa personer har vanligen en omfattande kriminell och social problematik och uppfyller därmed inte kriterierna för att kunna dömas till samhällstjänst. Att vissa gärningsmän inte uppfyller kriterierna kan också tänkas vara en bidragande orsak till att domstolen förhållandevis sällan dömer till samhällstjänst för vissa brottstyper, som exempelvis stöld och olovlig körning.

De flesta som döms till samhällstjänstpåföljderna är unga personer, främst mellan 18 och 20 år. Det har dock skett en viss åldersförskjutning de senaste åren. Den kan dels förklaras av att riktlinjerna för ålder har förändrats i förarbetena och därmed även praxis, dels av att gruppen grova rattfyllerister ofta döms till villkorlig dom med samhällstjänst och att medelåldern i denna gärningsmannagrupp är tämligen hög.

Svårt att finna arbetsplatser till alla

Kraven på frivården att inom föreskriven tid finna lämpliga arbetsplatser till klienterna är höga. Antalet dömda till samhällstjänst har ökat kraftigt på förhållandevis kort tid medan frivårdens resurser inte gjort detsamma, vilket medför problem. En del frivårdsenheter upplever också att de får "konkurrera" med andra instanser om de arbetsplatser som finns. Detta är ett problem som det är angeläget att försöka finna en lösning på om samhällstjänstpåföljderna skall kunna utnyttjas i större omfattning. Det är bland annat av den anledningen också viktigt att arbetsplanerna upprättas inom föreskriven tid och att klienterna snabbt skall kunna komma igång med sin samhällstjänstgöring.

Klienterna är i stor utsträckning nöjda med sina samhällstjänstgöringar. De flesta klienter i utvärderingen anser att de fått tillräcklig information av frivården om vad samhällstjänsten innebär och har upplevt sina arbetsuppgifter som både roliga och meningsfulla.

Misskötsamhet sällsynt bland samhällstjänstdömda

Allvarlig misskötsamhet bland samhällstjänstklienter är ovanligt och endast några procent av alla domar undanröjs. Detta är betydelsefullt för samhällstjänstens trovärdighet. Ett problem som framgår av undersökningen är att sättet att betrakta och hantera misskötsamhet varierar. Även om få klienter missköter sig bör det utarbetas tydligare riktlinjer för hur olika former av misskötsamhet skall betraktas och konkret hanteras av rättsväsendet. Policyn i dessa frågor bör vara enhetlig, både mellan rättsväsendets olika instanser och geografiskt. Det är också eftersträvänsvärt att kriminalvården i detta sammanhang förbättrar sitt dokumentationssystem.

Villkorlig dom med samhällstjänst – en bra påföljd som behöver kompletteras?

De flesta är överlag nöjda med samhällstjänsten, både inom rättsväsendet och bland klienterna själva. Det är dock många av rättsväsendets representanter som anser att det borde vara möjligt att kunna komplettera villkorlig dom med samhällstjänst med andra föreskrifter, om exempelvis deltagande i olika program eller behandling. Den grupp som särskilt nämns i detta sammanhang är grova rattfyllerister. Enligt frivården har många i den gruppen alkoholproblem, men inom ramen för villkorlig dom är det inte möjligt att föreskriva behandling eller ens att göra nykterhetskontroller. Det är svårt att utifrån undersökningsresultaten uttala sig i denna fråga. Enligt kriterierna för samhällstjänst skall en person med grava missbruksproblem inte dömas till samhällstjänst alls, utan till mer lämpliga alternativ. Om personen trots allt bedöms kunna fullgöra samhällstjänst men behöver stöd och hjälp etc. bör denne i stället dömas till skyddstillsyn. Men eftersom detta uppenbarligen är något som upplevs problematiskt och oklart, finns skäl att vidare utreda frågan.

Bilagor

Bilaga 1. Metod

Undersökningen baseras på uppgifter från olika register och enkäter. Datainsamlingen genomfördes under våren och försommaren 2002.

REGISTERDATA

Det registermaterial som använtas är följande:

BRÅ – lagföringsstatistik (tabellerna 420, 430, 430,01, 450 och tidsserier), statistik över tingsrättsdomar gällande vissa brottstyper (huvudbrott) och påföljder, överklagade tingsrättsdomar gällande skyddstillsyn och villkorlig dom, domar till villkorlig dom och skyddstillsyn fördelade på varje tingsrätt.

Kriminalvården – kriminalvårdens officiella statistik (tabellerna 3.16-3.18, 4.8), kriminalvårdens tillsyn av frivårdens arbete med samhällstjänstdömda.

Tingsrätten – 600 domar beställdes från samtliga tingsrätter. Domarna skulle avse stöld, misshandel, grovt rattfylleri, märkesförfalskning, häleri, skattebrott, olovlig körning och alkoholbrott. Påföljderna var tänkta att avse skyddstillsyn, skyddstillsyn med samhällstjänst, villkorlig dom, villkorlig dom med samhällstjänst och fängelse. Totalt kunde 585 domar användas, i övriga fall handlade det om domar som inte föll inom ramen för urvalet och i något enstaka fall fanns två domar med samma målsnummer.

ENKÄTMATERIAL

Domare

Ett slumpmässigt urval om ungefär hälften av domarna, vid landets samtliga tingsrätter, som arbetar med brottmål gjordes. Urvalet omfattar 250 domare och av dessa har 227, det vill säga 91 procent, besvarat enkäten.

Åklagare

Ett slumpmässigt urval om ungefär hälften av åklagarna vid landets samtliga åklagarkammare gjordes, vilket innebar 280 personer. Av dessa har 235 åklagare, det vill säga 84 procent besvarat enkäten.

Advokater

För att finna brottmålsadvokater gjordes en förfrågan till tingsrätterna om namnen på tre offentliga försvarare som domstolarna använder. Sammanlagt kom namnuppgifter på 175 advokater till vilka frågeformulär skickades. Av dessa har 130 personer, det vill säga 74 procent besvarat enkäten.

För samtliga yrkesgrupper gällde att hälften skulle besvara enkäten om villkorlig dom och den andra hälften om skyddstillsyn.

Frivårdsenheter

Landets samtliga frivårdsenheter, 40⁵² stycken, erhöll två enkäter vardera – en om villkorlig dom med samhällstjänst och en om skyddstillsyn med samhällstjänst. Enkäterna skulle besvaras av kriminalvårdsinspektören och de frivårdsinspektörer som sysslar med samhällstjänst. Totalt har 37 frivårdsenheter besvarat enkäterna. 35 kontor har besvarat bägge enkäterna, men två frivårdskontor har endast besvarat den om villkorlig dom respektive skyddstillsyn.

Klienter

Enkäter skickades till samtliga frivårdsenheter. Ansvarig handläggare fick i uppgift att distribuera enkäterna till sammanlagt sex klienter, tre personer med villkorlig dom med samhällstjänst och tre personer med skyddstillsyn med samhällstjänst. Klienterna skulle i samband med sitt avslutningssamtal med frivården fylla i enkäten på plats. Frivården ombads särskilt att inte välja ut klienter på något annat sätt. Det innebär att BRÅ inte har full kontroll över om frivården följt urvalsinstruktionerna. 219 personer, det vill säga 91 procent av samtliga 240 personer, har besvarat enkäterna.

Kriminalvårdsprotokollen

Till hjälp vid denna utvärdering har även använts 35 tillsynsprotokoll från olika frivårdsenheter, vilka upprättats i samband med kriminalvårdens nationella tillsyn år 2001.

Bortfallet

Det externa bortfallet, som totalt sett är mycket lågt, beror på orsaker som sjukdom, barnledigheter, förflyttningar etc. Fem enkäter (tre från frivården, en från klienterna och en från advokaterna) har inkommit flera månader efter det att svarstiden har gått ut. Dessa enkäter ingår i bortfallet. Bortfallet är ungefär lika stort för enkäterna som gällde villkorlig dom respektive skyddstillsyn.

Det interna bortfallet är större och gäller främst vissa frågor. Öppna frågor tilldrar sig nästan alltid större bortfall och detta gäller även de tillfrågade yrkesgrupperna i denna undersökning, med undantag från frivården. Frågan om `nackdelar med samhällstjänst` tilldrog sig stort bortfall från både domare, advokater och åklagare. Även i frågan om `fordelar med samhällstjänst` var bortfallet stort bland åklagare och advokater. Andra frågor där bortfallet var stort var `orsaker till att samhällstjänst borde kunna utdömas även i mål där andra påföljder övervägs`, `orsaker till att domstolen ibland dömer till samhällstjänst trots att man annars inte skulle ha dömt till fängelse`, `orsaker till att domstolen ibland dömer till fängelse trots möjligheten att döma till samhällstjänst` och `orsaker till att åklagarna

⁵² Enkäter skickades till 44 frivårdskontor. Fyra uppgav att de endast var lokalkontor och har därför exkluderats.

yrkat på fängelse trots att kriterierna för samhällstjänst varit uppfyllda'. För frivården tilldrog sig frågorna 'hur ofta frivården tar informell kontakt med övervakningsnämnden för att diskutera misskötsamhet', 'hur många fall som övervakningsnämnden respektive åklagare fann skäl, eller inte, för en formell anmälan om misskötsamhet'.

En fråga till domstolens samtliga yrkeskategorier var vad de ansåg om kvaliteten på frivårdens utredningar/yttranden i allmänhet. Svartalternativen var; *mycket bra, ganska bra, varken bra eller dåliga, ganska dåliga och mycket dåliga*. I den enkät till åklagarna som handlade om skyddstillsyn med samhällstjänst hade ordet *mycket* försvunnit från alternativet 'mycket dåliga'. För att undersöka huruvida detta kan ha påverkat åklagarnas svar, gjordes ett experiment. Experimentet bestod av att enkäterna till advokaterna, som skickades ut vid en senare tidpunkt, delades upp i två upplagor; en där ordet *mycket* fanns med och en där ordet exkluderades. Detta gjordes i både de enkäter som gällde skyddstillsyn och de som gällde villkorlig dom. Ingen skillnad i fördelning mellan hur respondenterna besvarat formulären kan dock påvisas. Mot bakgrund av det dras slutsatsen att det "glömda" ordet heller inte påverkat åklagarnas svar.

DATABEARBETNING OCH ANALYSMETODER

Frågeformulären till de olika respondentkategorierna var strukturerade med huvudsakligen slutna frågor och fasta svartalternativ. Det fanns emellertid också en del öppna frågor och vissa följdfrågor där de svarande fick motivera eller utveckla ett föregående svar. Enkätuppgifterna har sedan statistiskt bearbetats på sedvanligt vis. Förutom deskriptiva frekvensredovisningar, har vissa relevanta delar av materialet sambandsanalyserats; med Chi2-analyser, Phi och Cramérs V, Gamma samt så kallade bivariata korrelationsanalyser (Pearson's R respektive Spearman Correlation). Emellertid har få samband statistiskt kunnat säkerställas.

Vissa av registeruppgifterna har bearbetats (beräknats eller räknats om) för att få fram relevant information. Ett exempel gäller antalet personer som verkställt sina fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV). Utgångspunkten är antalet personer som *dömdes* under den aktuella tidsperioden. Hur stor andel som verkställde i fängelse respektive genom IÖV har skattats på basis av motsvarande proportion bland dem som *påbörjade verkställighet* för samma tidsperiod. Samtliga som påbörjat intensivövervakning har adderats med samtliga dömda till högst sex månaders fängelse. Summan har sedan dividerats med samtliga som påbörjat intensivövervakning. Andelen har därefter delats med det totala antalet dömda till fängelse, vilket motsvarar antalet personer som verkställt sitt straff genom IÖV (Kriminalvårdens officiella statistik, tabellerna 3.18 och 4.8 samt BRÅ:s lagföringsstatistik har använts).

Ett annat exempel är avtjänade straff för misshandel. Den brottstypen särredovisas inte separat i kriminalvårdens statistik, utan ingår i kategorin våldsbrott. Genom att se hur stor andel av de våldsbrottsdömda (kap 3 och 4 BrB) som dömts till fängelse för misshandel i lagföringsstatistiken beräk-

nades också andelen och antalet som avtjänade sina straff genom fängelse respektive IÖV.

Bearbetning av kriminalvårdsprotollen

För att kunna redovisa detaljerade uppgifter hämtade ur kriminalvårdsprotokollen har valda delar från protokollen bearbetats.

Det uppgivna antal personakter som studerats av kriminalvården är 430, varav en del är aktuella klienter och en del är arkiverade ärenden. Kriminalvården valde ut målpopulationen från alla frivårdsenheter inom de fem regionkontoren under olika tidsperioder år 2000. Tillvägagångssättet skiljer mellan regionkontoren och i vissa fall saknas uppgifter om tillvägagångssätt. I genomsnitt rör det sig om ca tio procent av det totala antalet samhällstjänstdömda från respektive region. Tidsperioden varierar från att omfatta en del av verksamhetsåret till hela verksamhetsåret 2000.

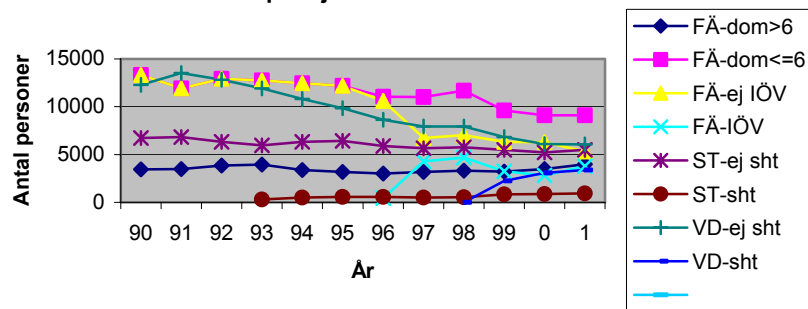
Om man räknar samman det antal klienter, som uppgivits i de olika tillsynsprotokollen, som fått en arbetsplan respektive påbörjat sin samhällstjänst så blir inte antalet klienter 430 (i absoluta tal). I vissa fall finns angivet i en kommentarruta att dokumentation saknas för en del klienter. Resultaten i denna undersökning baseras på det summerade antalet klienter (i absoluta tal) som fått en upprättad arbetsplan (n=375) och det summerade antalet klienter som påbörjat samhällstjänst (n=337). Procentandelarna som redovisas blir därmed högre då inte n = 430.

Vid redovisning av kontroll av varje arbetspass summerades antal ja och nej svar i tillsynsprotokollen (n=35). Hänsyn har tagits till kommentarer.

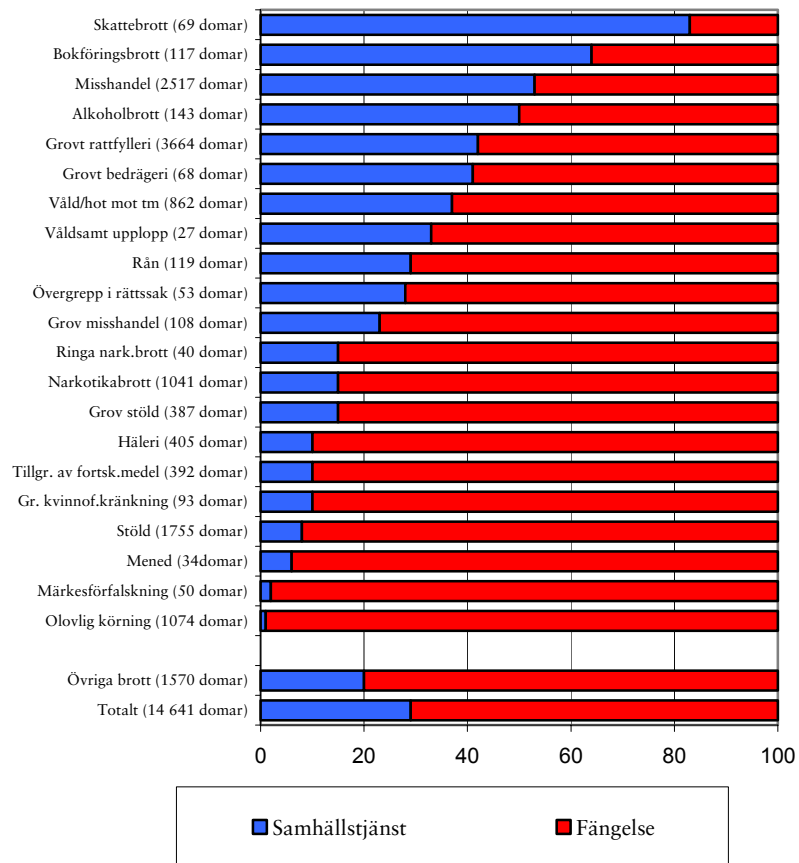
Vid beräkning av procentfördelningen mellan besökskontroll respektive telefonkontroll (=100 procent) saknas i en del tillsynsprotokoll fullständiga uppgifter. Skattning är gjord enligt följande; om de två angivna procentfördelningarna inte summerar till 100 har de redovisade talen (absoluta) summerats (t.ex. 35+50=85). Därefter har procentfördelningen beräknats för respektive besökskontroll ($35/85=0,41$) och telefonkontroll ($50/85=0,59$). Samma tillvägagångssätt har tillämpats då angivna procentandelar summerar till över 100. I ett nästa steg har andelarna från samtliga tillsynsprotokoll (n=35) summerats var för sig, besökskontroll respektive telefonkontroll. Den genomsnittliga fördelningen som redovisas i denna rapport baseras på medelvärdet för respektive kategori.

Bilaga 2. Tabeller och figurer

Figur 1 Utvecklingen av antalet personer dömda till vissa påföljder åren 1990-2001



Figur 2. Proportionen mellan utdömd samhällstjänst och fängelse i ett urval av brottstyper år 2001.



Tabell 1. Samhällstjänst minskar risken för återfall i ny brottslighet i större utsträckning än fängelse. Procent.

VILLKORLIG DOM				
	Domare	Åklagare	Advokater	Frivård
Stämmer mycket bra	3	0	9	8
Stämmer ganska bra	22	10	33	31
Stämmer delvis	25	33	35	28
Stämmer ganska dåligt	15	17	8	11
Stämmer inte alls	9	12	3	6
Saknar personlig uppfattning	25	28	11	17
Antal svarande	106	126	63	36
SKYDDSTILLSYN				
	Domare	Åklagare	Advokater	Frivård
Stämmer mycket bra	5	1	14	11
Stämmer ganska bra	23	12	40	36
Stämmer delvis	29	37	28	31
Stämmer ganska dåligt	12	14	8	6
Stämmer inte alls	6	10	0	0
Saknar personlig uppfattning	25	26	11	17
Antal svarande	120	108	65	36

Tabell 2. Samhällstjänst är en humanare påföljd än fängelse. Procent.

VILLKORLIG DOM				
Svar	Domare	Åklagare	Advokater	Frivård
Stämmer mycket bra	58	48	71	86
Stämmer ganska bra	32	35	21	11
Stämmer delvis	7	11	8	3
Stämmer ganska dåligt	1	2	0	0
Stämmer inte alls	1	0	0	0
Saknar personlig uppfattning	1	5	0	0
Antal svarande	106	126	63	36
SKYDDSTILLSYN				
Stämmer mycket bra	54	51	69	83
Stämmer ganska bra	34	32	26	17
Stämmer delvis	8	14	3	0
Stämmer ganska dåligt	0	1	0	0
Stämmer inte alls	0	1	0	0
Saknar personlig uppfattning	4	1	1	0
Antal svarande	119	108	65	36

Tabell 3. Samhällstjänst är bättre än fängelse för att den dömda skall känna att han/hon återbetalar sin skuld till samhället. Procent.

VILLKORLIG DOM				
Svar	Domare	Åklagare	Advokater	Frivård
Stämmer mycket bra	5	5	19	11
Stämmer ganska bra	28	17	46	39
Stämmer delvis	28	29	22	36
Stämmer ganska dåligt	16	20	3	11
Stämmer inte alls	10	13	5	3
Saknar personlig uppfattning	13	16	5	0
Antal svarande	105	126	63	36
SKYDDSTILLSYN				
Stämmer mycket bra	5	3	14	14
Stämmer ganska bra	24	18	38	33
Stämmer delvis	27	25	23	36
Stämmer ganska dåligt	21	27	17	11
Stämmer inte alls	6	15	6	6
Saknar personlig uppfattning	17	12	1	0
Antal svarande	120	108	65	36

Tabell 4. Samhällstjänst är i praktiken ett lindrigare straff än fängelse. Procent.

VILLKORLIG DOM				
Svar	Domare	Åklagare	Advokater	Frivård
Stämmer mycket bra	48	57	48	63
Stämmer ganska bra	32	26	22	26
Stämmer delvis	17	10	24	11
Stämmer ganska dåligt	2	2	5	0
Stämmer inte alls	1	2	2	0
Saknar personlig uppfattning	0	2	0	0
Antal svarande	105	126	63	35
SKYDDSTILLSYN				
Stämmer mycket bra	44	52	38	39
Stämmer ganska bra	32	26	21	25
Stämmer delvis	21	17	32	22
Stämmer ganska dåligt	1	2	6	11
Stämmer inte alls	0	2	1	0
Saknar personlig uppfattning	2	2	0	3
Antal svarande	120	108	65	36

Tabell 5. Allmänheten uppfattar att de som döms till samhällstjänst kommer lindrigt undan i jämförelse med om de hade dömts till fängelse. Procent.

VILLKORLIG DOM				
Svar	Domare	Åklagare	Advokater	Frivård
Stämmer mycket bra	49	64	32	56
Stämmer ganska bra	31	23	46	31
Stämmer delvis	9	4	8	6
Stämmer ganska dåligt	2	0	6	6
Stämmer inte alls	0	0	0	0
Saknar personlig uppfattning	8	9	8	3
Antal svarande	106	126	63	36
SKYDDSTILLSYN				
Stämmer mycket bra	45	65	32	33
Stämmer ganska bra	35	28	49	39
Stämmer delvis	7	4	14	17
Stämmer ganska dåligt	3	0	0	6
Stämmer inte alls	0	0	0	0
Saknar personlig uppfattning	9	4	5	6
Antal svarande	120	108	65	36

Tabell 6. Samhällstjänst borde kunna användas även i andra mål där fängelse inte övervägs. Procent.

VILLKORLIG DOM				
Svar	Domare	Åklagare	Advokater	Frivård
Stämmer mycket bra	5	23	24	6
Stämmer ganska bra	20	8	9	0
Stämmer delvis	12	6	17	15
Stämmer ganska dåligt	13	20	16	15
Stämmer inte alls	37	26	24	53
Saknar personlig uppfattning	11	16	9	12
Antal svarande	104	125	63	34
SKYDDSTILLSYN				
Stämmer mycket bra	4	12	12	3
Stämmer ganska bra	23	25	15	6
Stämmer delvis	14	11	17	6
Stämmer ganska dåligt	19	14	18	15
Stämmer inte alls	27	19	25	50
Saknar personlig uppfattning	12	18	12	21
Antal svarande	117	108	65	34

Tabell 7. Samhällstjänst innebär att man använder arbete som straff och borde inte få förekomma i det svenska straffsystemet. Procent.

Svar	Domare	Åklagare	Advokater
Stämmer mycket bra	0	2	0
Stämmer ganska bra	2	2	1
Stämmer delvis	5	11	3
Stämmer ganska dåligt	27	20	24
Stämmer inte alls	61	56	70
Saknar personlig uppfattning	4	9	2
Antal svarande	224	233	128

Tabell 8. Villkorlig dom med samhällstjänst borde kunna kompletteras med andra föreskrifter. Procent.

Svar	Domare	Åklagare	Advokater	Frivård
Stämmer mycket bra	24	40	42	51
Stämmer ganska bra	21	18	35	11
Stämmer delvis	10	5	7	6
Stämmer ganska dåligt	17	9	5	3
Stämmer inte alls	24	20	11	28
Saknar personlig uppfattning	5	7	5	0
Antal svarande	106	127	62	36

Tabell 9. Det är bra att man numera kan döma till villkorlig dom med samhällstjänst istället för fängelse. Procent.

Svar	Domare	Åklagare	Advokater	Frivård
Stämmer mycket bra	56	24	82	61
Stämmer ganska bra	27	37	11	14
Stämmer delvis	13	26	5	25
Stämmer ganska dåligt	2	5	0	0
Stämmer inte alls	2	4	2	0
Saknar personlig uppfattning	0	4	0	0
Antal svarande	106	127	63	36

Tabell 10. Attityder bland dömda till skyddstillsyn med samhällstjänst. Procent.

Fråga	Stämmer mkt bra	Stämmer ganska bra	Stämmer delvis	Stämmer ganska dåligt	Stämmer inte alls	Antal svarande
A	57	23	19	1	1	97
B	52	23	17	4	3	98
C	68	18	10	1	2	98
D	44	18	21	7	9	98
E	47	21	21	6	4	98
F	12	16	30	29	12	97

A=Samhällstjänst är ett lindrigare straff än fängelse

B=Samhällstjänst är bättre än fängelse för att den dömda skall känna att han /hon återbetalar sin "skuld" till samhället

C=Samhällstjänst är ett humanare straff än fängelse

D=Samhällstjänst är bättre än fängelse för att minska risken för återfall

E=Samhällstjänst är ett bra sätt för den dömda att lära känna nya människor som inte har begått brott

F=Samhällstjänst är ett ganska ingripande och strängt straff

Tabell 11. Attityder bland dömda till villkorlig dom med samhällstjänst. Procent

Fråga	Stämmer mkt bra	Stämmer ganska bra	Stämmer delvis	Stämmer ganska dåligt	Stämmer inte alls	Antal svarande
A	72	8	14	3	3	117
B	63	18	14	2	2	119
C	75	14	9	1	0	118
D	50	20	24	3	8	117
E	44	30	11	6	8	117
F	4	13	33	21	28	117

A=Samhällstjänst är ett lindrigare straff än fängelse

B=Samhällstjänst är bättre än fängelse för att den dömda skall känna att han /hon återbetalar sin "skuld" till samhället

C=Samhällstjänst är ett humanare straff än fängelse

D=Samhällstjänst är bättre än fängelse för att minska risken för återfall

E=Samhällstjänst är ett bra sätt för den dömda att lära känna nya människor som inte har begått brott

F=Samhällstjänst är ett ganska ingripande och strängt straff

Tabell 12. Klienterna i undersökningen. Antal.

Klienterna	Villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst n = 120	Skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst n = 99	Totalt n = 219
Kön			
Män	112	90	202
Kvinnor	8	9	17
Ålder ⁵³	m = 34 år	m = 30 år	m = 32 år
18-24	41	40	81
25-35	34	35	69
36-70	45	24	69
Antal timmar	m = 65	m = 85	m = 74
40-60	84	54	138
70-80	13	18	31
90-160	22	13	35
170-240	1	14	15

Tabell 13. Klienternas åsikter om sina arbetsuppgifter. Procent

	Ja, mycket	Ja, ganska	Så där, ibland	Nej, inte särskilt	Nej, inte alls	Antal svarande
Intressanta	25	26	26	15	8	214
Stressiga	1	11	21	36	31	212
Ansvarsfulla	17	33	24	16	10	213
Roliga	28	35	18	12	7	217
Meningsfulla	36	36	13	9	6	213
Långtråkiga	7	9	27	30	27	212
Omväxlande	15	41	20	16	8	215
Trivsamma	45	33	9	10	3	216

Tabell 14. Misskötsamhet som klienterna angivit. Procent

Typ av misskötsamhet	Aldrig	1 gång	2-3 ggr	Minst 4 ggr	Antal svarande
Kom för sent mer än 15 min	76	16	7	1	219
Uteblev utan att meddela	88	9	2	1	212
Var alkohol/drogpåverkad	94	4	1	1	215
Struntade i att göra jobb	99	1	1	-	215
Bröt mot reglerna på annat sätt	96	2	2	-	214

⁵³ Ålderskategoriindelningen har anpassats till antalet klienter i respektive årskull.

Tabell 15. Hur ofta något av följande hände, enligt klienterna då de misskötte sig (en och samma klient kan vara representerad flera gånger). Procent.

Frågeställning	Aldrig	1 gång	2-3 gånger	Antal svarande
A	99	1	-	216
B	99	1	-	216
C	99	1	-	216
D	94	5	2	217
E	98	2	-	217

A=Att du bröt mot frivårdens regler utan att din kontaktperson på samhällstjänstplatsen märkte detta.

B=Att din kontaktperson på samhällstjänstplatsen troligen märkte att du bröt mot reglerna utan att han/hon gjorde något.

C=Att du fick tillsägelse av din kontaktperson på samhällstjänstplatsen för att du bröt mot någon regel, men utan att detta rapporterades till frivården.

D=Att du fick tillsägelse/varning av frivården för att du brutit mot någon regel, men utan att frivården gjorde anmälan till åklagaren/övervakningsnämnden.

E=Att du blev rapporterad till åklagare/övervakningsnämnden för att du brutit mot någon regel.

Bilaga 3 Arbetsplatser⁵⁴

ARBETSPLATSER INOM NÅGON FORM AV IDROTTSVERKSAMHET

Idrottsföreningar och idrottshallar: Arbetsuppgifter var till exempel underhållsarbete som att måla, slipa, sköta om fotbollsplaner, rivningsarbete och liknande. Även olika slags hushållssysslor förekom såsom att städa, sopa och tvätta golv, koka kaffe, åka och handla, tvätta kläder, ställa i ordning bord och stolar. En del hade varit med och hjälpt till vid olika tränings- och tävlingsarrangemang som till exempel hjälpt till att träna damlaget, hålla i träningspass samt hjälpa till vid fotbollsmatcher. Andra uppgifter som utfördes inom idrottsverksamhet var bingospel och att sälja bingolotter på lördagar. Några hade också utfört olika typer av trädgårdsarbete som till exempel att klippa gräs, rensa ogräs och röja upp motionsspår och sköta om isen på skridskobanan.

Övrig sport, till exempel tennis,- boxning, golf, fotbollsklubbar: Exempel på arbetsuppgifter som förekom var att snickra, städa, ringa sponsorer, klippa gräset på fotbollsplaner, tvätta fotbollskläder, städa omklädningsrum, bygga ny trappa.

ARBETSPLATSER SOM BEDREV IDEELLT MÄNNISKOARBETE

Inom svenska kyrkan: Arbeta på kyrkogård med att klippa gräs, kratta, vattna blommor, rensa ogräs, vaktmästarsysslor och att hjälpa till inom kyrkans ungdomsgård.

Pingstkyrkan: Att hjälpa till på biståndscentret med upppackning och sortering av kläder, arbetsuppgifter i Secondhand butik, polera möbler, snickra och laga cyklar.

Länkarna: Städning och matlagning.

Myrorna: Uppackning, sortering och upphängning av kläder, kundtjänst- arbete, sortera böcker, prismärka varor, paketering och städning.

RIA-gården: Laga mat, städa och diska.

Röda korset: Lasta säckar, ta emot möbler, packa upp varor, försäljning, hjälpa kunder, visning, strykning, sortera kläder, jobba i butiken, hjälpa till vid transporter och hämta kläder och möbler.

Frälsningsarmen: Hantverksarbete, servering och städning.

Stadsmissionen: Sortera och hänga kläder, lasta på och av möbler.

Ny gemenskap: Lättare köksarbete, utskänkning av mat och att vara allmänt hjälpsam mot gäster.

Övriga ideella föreningar: Prata med gäster, vara medmänniska, praktiskt arbete, fungera som telefon och informationskontakt.

⁵⁴ Arbetsplatser inom kategorin övrigt redovisas inte. I denna kategori ingår dels arbetsplatser som inte går att klassificera på grund av bristfälliga uppgifter (klienten har namngivit en arbetsplats till exempel Block 17 eller skrivit otydligt) och dels arbetsplatser som inte går att klassificera in i de tre kategorierna (till exempel speedway och minigolf).

ARBETSPLATSER INOM KOMMUNAL VERKSAMHET

Bibliotek: Sortering av böcker, hämta och leta efter böcker.

Fritidsgårdar/ungdomsgårdar: Aktivera ungdomar i sport och spel, samtala med ungdomar, hjälpa ungdomar med diverse sysslor, stå i kiosken, sköta kassan, städa och plocka i ordning.

Skolor: Vaktmästerisysslor, ”pill och plock”, diverse målning och underhåll, utrensning av förråd, småreparationer, städning, parkarbete, diska, laga mat och städa.

Gruppboende/äldreboendestudiumshem: Underhållning på 12 ställen, laga mat, diska och städa på ungdomshem, umgås socialt med gäster, hushålls-sysslor och trädgårdsarbete.

Övrigt inom kommunen: Arbetsuppgifter som förekom var till exempel, trädgårdsarbete, klippa gräs åt pensionärer, snickeri, sköta parkbänkar, låsa upp hallar, nattvandring för ungdomar i vilket ingick att samtala med ungdomar och ta hand om dem som var berusade.

Badanläggningar/tombhusbad: Ha kontroll på badgäster, badvakt, bevakning, vara med i den barngrupp som skulle lära sig simma, städning, sitta i kassan och i receptionen.

Bilaga 4 Kriminalvårdens nya riktlinjer

Från och med 1 januari 2003 började kriminalvårdens nya riktlinjer att gälla (KVVFS 2002:5). Dessa ersätter KVVFS 1998:7. I nedanstående bilaga presenteras enbart de förändringar som är relevanta för rapporten.

a. Klienten skall informeras om skyldigheten att hålla kriminalvården underrättad om aktuell adress, att placering kan bli aktuell på arbetsplatser där klienten kan komma att exponeras för andra. Klienten skall även informeras om att enligt 1 kap 5 § i sekretesslagen kan uppgifter lämnas ut till arbetsplatsen om det anses nödvändigt. Vidare skall noggrant diskutera med klienten om hans eller hennes praktiska möjlighet att genomföra samhällstjänst med exempelvis hänsyn till hälsa, språksvårigheter, handikapp etc. Klientens inställning till samhällstjänst skall också noggrant diskuteras.

b. Klienten skall snarast efter att domen blivit verkställbar kallas till kriminalvårdsmyndigheten för en genomgång av påföljdens innebörd etc. Om den dömda inte kan nås och inte har hörsammat två kallelser, den sista med mottagningsbevis, bör ställningstagande ske om samtycke kvarstår och om åklagaranmälan bör göras. Samhällstjänsten bör sedan normalt ha påbörjats inom åtta veckor efter att domen blivit verkställbar.

c. Samhällstjänst får inte utföras i form av sådana arbetsuppgifter som den dömda ändå skulle ha utfört som medlem i förening eller annan organisation. Det är tydligt uttryckt att all form av privat affärsdrivande verksamhet med vinstsyfte är uteslutet för samhällstjänstplacering, liksom även ekonomiska föreningar som gagnar medlemmarnas ekonomiska intressen och kommunala bolag etc.

d. Det första och sista arbetspasset samt minst ett arbetspass i månaden bör företrädesvis kontrolleras genom besök. Val av kontrollform skall dokumenteras, liksom vad som godtagits som förhinder för att ett arbetspass inte fullgjorts. Ett förtydligande finns om att inga andra kontroller kan göras förutom drogkontroll för klienter med skyddstillsyn i de fall då denna är förenad med en föreskrift om vård och behandling i kombination med sådana kontroller. Misskötsamhet anses dock föreligga om det på annat sätt framgår att klienten är påverkad av alkohol/droger.

e. Vad som kan motivera en ändring i arbetsplanen under pågående verkställighet utan att för den skull undanröja påföljden är förtydligat. Exempel på detta är tjänsteresa, arbete, utbildning på annan ort etc. Uppehåll för semester är inte tillåtet. Om klienten väljer att flytta utomlands och därigenom inte kan fullfölja sin samhällstjänst under överskådlig tid bör detta anmälas till åklagare eller övervakningsnämnd eftersom samtycke inte längre kan anses kvarstå.

Referenser

- Andersson, T. och Alexandersson, L. (1994). *Samhällstjänst som alternativ till fängelse, Utvärdering av 1990-1992 års försöksverksamhet*. BRÅ-rapport PM 1994:3. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- Brottsförebyggande rådet (1999). *Intensivövervakning med elektronisk kontroll*. En utvärdering av 1998 års riksomfattande försöksverksamhet. BRÅ-rapport 1999:4. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- Brottsförebyggande rådet (2001). *Efter muck, Från anstalt till livet i frihet*. BRÅ-rapport 2001:2. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- Jareborg, N. och Zila, J. (2000). *Straffrättens påföljdlära*. Stockholm: Gotab.
- Kriminalvårdsstyrelsen. (1998). Kriminalvårdsverkets författningssamling. Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om samhällstjänst KVVFS 1998:7. Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen.
- Kriminalvårdsstyrelsen. (2001). Protokollavskrift Dnr. 02-2001-000780
- Kriminalvårdsstyrelsen. (2002). Kriminalvårdens officiella statistik 2001. Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen.
- Kriminalvårdsstyrelsen. (2002). Kriminalvårdsverkets författningssamling. Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om samhällstjänst KVVFS 2002:5. Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen.
- Kühlhorn, E. (2003). Stencil. Samhällstjänstens utveckling 1996-2001. Kommande BRÅ publikation.
- Proposition 1989/90:7. *Om försöksverksamhet med samhällstjänst*.
- Proposition 1995/96:51. *Fortsatt giltighet av lagen om samhällstjänst*.
- Proposition 1997/98:96. *Vissa reformer av påföljdssystemet*.
- SOU 1995:91. *Ett reformerat straffsystem*. Betänkande av straffsystemkommittén. Stockholm: Fritzes.
- Sterzel, G. (2001). *Studier rörande påföljdspraxis*. Stockholm: Gotab.

English summary

Community service – serving the community?

Authors: Karin Andersson and Lottie Wahlin

Published by:

National Council for Crime Prevention (BRÅ)
P.O. Box 1386
SE-111 93 Stockholm, Sweden

Reference:

Report 2003: 3
ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-31994-2

Available in Swedish from:

Fritzes kundservice
SE-106 47 Stockholm
Sweden

Since 1990, it has been possible for the courts to sentence individuals who would otherwise go to prison to a combination of probation with community service. This option has been employed only to a relatively limited extent, however. In 1999, the role of community service within the sanctioning system was extended with the introduction of a suspended sentence with community service. This has resulted in a substantial increase in the number of people being sentenced to community service. In 2001, slightly over 4,300 received a sentence of this kind.

The National Council for Crime Prevention has been commissioned by the Swedish Government to conduct an evaluation of the two community service sanctions. The evaluation examines how these sanctions have developed, first and foremost since 1999, in relation to the legislators' intentions. In addition, the evaluation studies the experiences of and attitudes towards community service among judges, prosecutors, barristers and the probation service. Finally, the way the sanction functions in practice has also been examined. The questions examined include that of how the sanction is perceived by those sentenced to community service, and how common it is for such persons to violate the terms of their community service.

The study is for the most part based on analyses of criminal justice statistics, the examination of a sample of county court judgements where community service may have constituted an appropriate sentence, and a substantial amount of questionnaire data.

Community service is often used to replace a prison term of no more than two months

Community service involves a person performing unpaid work during his or her leisure time. A person may be sentenced to community service in those cases where the alternative prison sentence would have been no longer than twelve months. In practice, those sentenced to community service are primarily individuals who would otherwise have received a prison term not exceeding two months. A suspended sentence with community service is most commonly awarded as an alternative to even shorter prison terms; in two thirds of cases, the alternative prison sentence was at most one month.

Community service, for the most part in connection with a suspended sentence, has become an increasingly common alternative to a prison sentence. The number of persons being admitted to prison has not however decreased to the same extent. This is explained by the fact that those being sentenced to a suspended sentence with community service are to a large extent individuals who would previously have served their sentence by means of intensive electronic supervision at home. Thus the number of persons serving their sentences in this way has decreased since the introduction of the suspended sentence combined with community service.

The proportion of young people sentenced to community service is high but has decreased

The proportion of eighteen to twenty-four year olds among those receiving a community service sanction has since been halved, from 82 per cent in 1998 to 46 per cent in 2001. Instead, the group of those over thirty receiving the sanction has expanded.

Among those receiving a suspended sentence with community service, the proportion of younger persons is smaller. Here almost 70 per cent are over twenty-four years of age, and approximately a quarter are over forty.

The age groups being sentenced to community service may also be illustrated by examining how large a proportion of those being convicted of offences in different age groups are sentenced to community service as a result. Over half of all eighteen to twenty-four year olds convicted of an offence with the relevant sanctioning latitude receive a community service sentence. The corresponding proportion among those over thirty is a little under one in four.

Community service sanctions are often used in relation to tax offences, but rarely in relation to thefts

The study included an analysis of 15,000 criminal court rulings from 2001, where community service may have been appropriate given the sanctioning latitude associated with the offences involved. This analysis shows that

community service was awarded in just under 30 per cent of the cases. This proportion varies substantially across different offence types, however. Over 80 per cent of those convicted of tax offences were sentenced to community service instead of receiving a prison term, whilst only ten per cent of those convicted of thefts or of driving without the proper authority received community service. This may be a result of the fact that many of those convicted of theft or driving without the proper authority do not fulfil the requirements for consideration for community service as regards drug use and the likelihood that they will reoffend.

Community service seems sometimes to be employed as a means of increasing the severity of an ordinary suspended sentence

The evaluation also looks at the extent to which the community sentence sanction is employed too widely, as a means of increasing the severity of an ‘ordinary’ suspended or probationary sentence, in cases where a prison sentence would not have been appropriate. Increasing the severity of sanctioning in this way is often referred to as “net-widening”.

An analysis of sanctioning trends in relation to serious drink-driving offences and assaults indicates that this may have happened to a certain extent. The responses given by representatives of the justice system in connection with the questionnaire survey present a similar picture.

Community service more humane than prison

Most of the justice system representatives surveyed felt that community service sentences are both more lenient and more humane than a prison term. The principal advantages of community service are regarded as consisting in the way that it avoids the damaging influence that prison has on young offenders in particular, and the fact that it constitutes a much cheaper alternative. The principal disadvantages are seen as consisting in the fact that community service is not sufficiently intrusive, that it involves a weakening of the principles of general prevention and that public confidence in the justice system is adversely affected as a result.

Satisfied clients

Another questionnaire has been completed by 219 clients who had just completed a term of community service. A little over half had worked for non-profit organisations, religious communities, or sporting associations. One quarter had worked within the public sector, often performing maintenance or gardening work, but occasionally having helped out with a bit of everything. The type of tasks they have been given appears to be in line

with the legal requirement that the work may not be such that unpaid labour power is being made available to the regular labour market.

On the whole, the clients seemed pleased with the way the sanction had worked. They reported that the tasks they had been given had been meaningful and that collaborations with workmates and contact persons had functioned well. The majority also reported that they had been given sufficient information about what community service involves prior to agreeing to this sentence.

Serious forms of misconduct unusual

Few of the clients who filled in the questionnaire reported having violated the terms of their community service. In cases where they had done so it was usually only a case of having turned up late once or twice. According to the clients, misconduct tends always to be discovered by the contact person at the place of work. This had usually led to the client receiving a reprimand from the probation service.

The statistics maintained by the prison and probation service in relation to their own activities show that four per cent of all those sentenced to community service over the course of the last year were reported to the prosecution service for violating the terms of their community service. The majority of those reported, comprising three per cent of all those receiving this kind of sentence, had the community service sanction revoked by the courts. This means that 97 per cent of those sentenced to community service see these sentences through.

Not easy to find suitable workplaces for everyone concerned

Like the clients, the probation service also views the use of community service in a positive light. There are a number of problems, however. The problem emphasised most by the probation service relates to difficulties in finding suitable workplaces for all those sentenced. These difficulties are particularly serious if the clients have substantial social, psychological and/or drug abuse problems, as is sometimes the case. The work this involves for the probation service must also be viewed in light of the fact that the task of administering community service sanctions has been allotted to them without any significant additional resources being made available.