



## **DKRs input til reform af indsats mod ungdomskriminalitet**

1. December 2015

I sit regeringsgrundlag "Sammen for Fremtiden" fra juni 2015, beskriver regeringen sin målsætning for bekæmpelse af ungdomskriminalitet sådan: DKR-nummer:  
15-070-0465

*"Ungdomskriminaliteten har været faldende i næsten ti år. Det er glædeligt. Men der er stadig en hård kerne af unge kriminelle, der begår alvorlig kriminalitet. Det er uacceptabelt. Derfor vil regeringen gennemføre en reform af indsatsen mod ungdomskriminalitet. Regeringen iværksætter et arbejde hen imod et helt nyt system for unge kriminelle. Med en mærkbar konsekvens, når unge begår noget kriminelt. Og med større spillerum til at skræddersy den sanktion, der er mest effektiv i den konkrete sag – også selvom man er under 15 år."*

Det Kriminalpræventive Råd er et uafhængigt sagkyndigt råd, der er oprettet for at skabe overblik på det kriminalpræventive område. At nedbringe antallet af de mest kriminelle unge er netop et af rådets strategiske fokusområder i disse år. Derfor har vi brugt de sidste måneder på at indhente viden og erfaringer fra ind- og udland samt drøftet med vores medlemsorganisationer på plenarforsamlingen ultimo november, hvordan vi bedst kan stille vores viden og ekspertise til rådighed for regeringen med henblik på at opfylde denne målsætning.

Intentionen med dette dokument er således at give regeringen og Folketinget et overblik over, hvordan man mest effektivt og virksomt kan opfylde målsætningen, der fremgår af regeringsgrundlaget. Det vil sige; Hvordan griber vi mest effektivt ind over for den lille hårde kerne unge, som begår alvorlig kriminalitet med skræddersyede tiltag, der opleves konsekvente? Og hvordan begrænser vi tilstrømningen af "nye unge" til den hårde kerne?

Vi ønsker at spille ind med vores viden på området, der kan begrænse kriminaliteten mest muligt ved at koncentrere indsatsen om det, der virker.

Side 2

Vi håber og forventer, at dokumentet kan danne udgangspunkt for en række mere indgående drøftelser om mulighederne i de forskellige tiltag.

### **Hovedpointer**

DKR mener, at der er brug for en mere konsekvent indsats over for den lille gruppe hårde kriminelle unge på trods af, at denne gruppe er relativt lille og ungdomskriminaliteten generelt er faldende. Det er afgørende, at eventuelle justeringsforslag målrettes den hårde kerne, så vi ikke risikerer at stigmatisere gruppen af kriminalitetstruende unge, som vi stadig kan nå med mindre indgribende tiltag.

DKR anser det for at være ekstremt vigtigt med skræddersyede løsninger, der kan fungere i virkeligheden og som reelt kan tage hånd om de hårdeste unge kriminelle. Generelle indsatser har det med at ramme ved siden af den hårde kerne. I den sammenhæng skal der være mere og tidligere intervention i familierne.

DKR mener, at det er vigtigt med konsekvens og at unge kriminelle hurtigt oplever reaktioner, de føler som konsekvente. Det gøres bedst indenfor det sociale system, som antager et helhedsorienteret syn på den kriminelle unge, og dermed bedst tilgodeser balancen mellem konsekvens og forebyggelse. Med den nyeste satspuljeaftale udvides adgangen til magtanvendelse over for anbragte børn. Det tilgodeser ønsket om at kunne håndtere de hårdeste kriminelle unge med større konsekvens.

Inden for sociallovgivningen er der rige muligheder for at udvise konsekvens, som ikke udnyttes tilstrækkeligt i dag. Alene ved mere systematisk at bruge den værktøjskasse, der findes, vil man kunne opnå at øge oplevelsen af konsekvens. Tiltag som fx netværksmøder og ungesamråd er konstruktive muligheder, som bør udnyttes optimalt.

DKR mener, at der ligger et uudnyttet potentiale i principperne bag genoprettende retfærdighed (Restorative justice). Metoden tilbyder effektive nye instrumenter, som flere lande har haft gode erfaringer med, og som varetager både hensynet til offeret og gavner retsfølelsen. Konsekvensen består i, at den unge gerningsmand stilles til ansvar for sin handling ved et møde med sit offer. Målet er bl.a. at skabe erkendelse hos gerningsmanden og gøre skaden god igen. Tilgangen giver også mulighed for at håndtere unge, som i dag befinder sig under den kriminelle lavalder.

Kommunerne har en bred vifte af muligheder for at håndtere kriminalitetstruede børn og unge, men mulighederne udnyttes ikke tilstrækkeligt. VISO har ekspertise i særligt komplicerede sager og stiller assistance til rådighed, mens Socialstyrelsen bl.a. kan bidrage med viden, redskaber og udgående teams. Disse tilbud kan udnyttes bedre.

Der er desuden megen inspiration at hente fra enkeltkommuner (for eksempel Holstebro, Herning og Ishøj), som har værdifulde erfaringer med at nytænke tilrettelæggelsen af det sociale arbejde og dermed det kriminalitetsforebyggende.

DKR har endelig overvejet en sænkelse af den kriminelle lavalder, indførelse af ungdomsdomstole og anvendelse af modenhedsvurderinger for strafegnethed. Med afsæt i eksisterende viden og forskning peger meget dog på, at tiltagene i bedste fald er uden effekt og at de snarere risikerer at lede til øget ungdomskriminalitet – stik imod intentionen.

## Input til reform af ungdomskriminalitet-indsatsen

Side 4

I det følgende vil vi gennemgå de nøgletemaer, som DKR i de sidste måneder har drøftet i sin medlemskreds. Gennemgangen skal tjene til at give et overblik over, hvor vi mener der er mest at hente i forhold til regeringens målsætning, ligesom vi også gennemgår temaer, hvor vi ikke tror at justeringer vil have den ønskede effekt eller måske ligefrem risikerer en modsatrettet effekt.

Temaerne er disponeret på denne måde:

1. **Genoprettende retfærdighed** (Restorative justice) - anser vi for at være et meget perspektivrigt greb, som et nyt ungdomskriminalitetssystem med fordel kunne inspireres af og anvende.
2. **Sociallovgivningens muligheder** – her gennemgår vi de potentialer der ligger i sociallovgivningen for at reagere skrappere.
3. **Dybere indsigt i ungdomskriminalitet** – vi mangler generelt viden og overblik over, hvad der virker, og hvor problemerne er.
4. **Mindre fremmedgørende processer** – det er et vigtigt hensyn at domstolsprocesser bliver mere forståelige for unge.
5. **Nedsættelse af kriminel lavalder** - effekterne af et sådant tiltag?
6. **Modenhedsvurderinger** – Er det sikkert at anvende modenhedsvurdering hos unge for at fastslå strafegnethed?
7. **Ungdomsdomstole** – stempling og fastholdelse i kriminalitet er DKRs hovedargumenter for ikke at anbefale oprettelse af domstole.

Bag de enkelte temaer ligger der masser af viden og dokumentation, som vil kunne fremskaffes efter behov. DKR har imidlertid ønsket at give vores input i denne koncentrerede form i første omgang.

### 1. Genoprettende retfærdighed (Restorative justice)

Straf i retssystemet er en konsekvens, men konsekvens kan også have andre former. En konfrontation, hvor gerningsmanden stilles til ansvar overfor sit offer, er en anden måde at møde konsekvens på.

Genoprettende retfærdighed (Restorative Justice), hvor gerningsmanden møder sit offer ansigt til ansigt, rummer et potentiale, som Danmark endnu ikke har udnyttet. Genoprettende retfærdighed handler om at genoprette den skade, som kriminalitet forvolder. Målet er at skabe erkendelse og ansvarsfølelse hos gerningsmanden, og at genoprette skaden hos offer og lokalsamfund, der kan forhindre lignende hændelser fremover. Erfaringer viser at konfrontationen med offeret og den skade, gerningsmanden har forvoldt, opleves som en barsk konsekvens. Hertil kommer det afgørende vigtige element i genoprettende retfærdighed, nemlig at gerningsmanden skal udføre en genoprettende handling. Det kan for eksempel være aftaler om at udbedre skader efter

hærværk betale erstatning for noget ødelagt, eller aftale nogle handlinger, som ofret ønsker, at gerningsmanden skal udføre.

Side 5

I mødet med ofret kan gerningsmanden ikke distancere sig fra forbrydelsen, og metoden er derfor egnet til at stille gerningsmanden til ansvar. På den måde tilbyder metoden konsekvens, som også kan anvendes i en pædagogisk/psykologisk sammenhæng og dermed også i forhold til børn under den kriminelle lavalder. Metoden vil derfor være egnet til både at vise konsekvens og sætte tidligt ind.

DKR vurderer, at genoprettende retfærdighed vil kunne være fundament for et helt nyt system i grænselandet mellem retssystemet og det sociale system. Der er et større spillerum til at skræddersy de sanktioner, der er mest effektive i den konkrete sag. Modellerne kan i praksis udgøre en straf, et supplement til straf eller et alternativ til en traditionel retslig proces. Styrken i metoden er, man undgår at stemple den unge, hvilket gør det nemmere at inkludere den unge i samfundets fællesskab igen.

Det er dog vigtigt at gøre sig klart, at en række forudsætninger skal være til stede for at genoprettende retfærdigheder er effektive. Det gælder bl.a. at gerningsmanden erkender sin skyld, at ofret er villig til at deltage i mæglingen, at begge parter forstår konsekvensen af deres tilsagn, og at forbrydelsens karakter muliggør retfærdig genopretning. Betydningen af disse er, at nogle forbrydelser og nogle unge kriminelle ikke egner sig til retfærdig genopretning.

Metoden har først og fremmest potentiale til at forhindre, at unge og førstegangskriminelle bliver hårdkogte kriminelle, og dermed bremse tilgangen til den hårde kerne. Den kan ikke stå alene i forhold til at håndtere de allermest kriminelle. Her vil de nye tiltag med øget magtanvendelse på anbringelsessteder bl.a. være et supplement sammen med sociallovgivningens reaktionsmuligheder.

Det vil være oplagt at implementere genoprettende retfærdighed i en kommunal sammenhæng. Hvis man vil gå den vej er det utvivlsomt vigtigt at bygge på den eksisterende organisering og lade det fungere som overliggende på de eksisterende strukturer i det sociale system og dermed uden for det strafferetlige system.

Der vil desuden være behov for en fast programlægning for at strømline og skabe en ens tilgang og niveau i kommunerne, som bør understøttes med et program for kompetenceudvikling, faglig sparring fra eksperter, værktøjer og udveksling af viden og erfaringer samt løbende evalueringer.

### *Anbefalinger*

- 1.1 DKR anbefaler, at man undersøger mulighederne for at lade et nyt system bruge elementer fra genoprettende retfærdighed, og grundigt overvejer mulighederne for at implementere det i kommunalt regi.
- 1.2 DKR anbefaler, at man udnytter erfaringer fra Nordirland og Norge, hvor tiltagene udgør alternativer til en traditionel retslig proces. Man bør kigge på organiseringen, sagsbehandlingstider, samspillet med udførende instanser, administrativ effekt og recidiv, brugen over for forskellige aldersgrupper, og oplysninger om, hvad det koster at etablere og drive genoprettende retfærdighed.
- 1.3 DKR mener, at et retfærdig genopretning-system bør integreres i det sociale system og anvendes der, hvor det vurderes at have den størst mulige effekt, mens det ikke skal anvendes på unge, som mangler empati eller evne til at blive konfronteret med egne forbrydelser.
- 1.4 DKR anbefaler, at man inddrager resultater fra den igangværende evaluering af Konfliktråd, som er den eneste danske formaliserede brug af metoden.
- 1.5 Der er udbredt tilfredshed med de tværsektorielle ungesamråd, som findes i hele landet, og de bør i endnu højere grad have mulighed for at tilbyde individuelt tilpassede løsninger.
- 1.6 DKR mener, at det er vigtigt at udbrede brugen af ungdoms-sanktionen, der har vist positiv effekt.

## **2. Muligheder i sociallovgivningen**

Der er i sociallovgivningen en helhedsorienteret tilgang til børn, og tilbud om indsatser, der er tilpasset børnenes udvikling. Lovgivningen indeholder en bred vifte af foranstaltninger, som kan sættes ind efter en konkret vurdering.

Når der er tale om reaktionsmuligheder over for de mest kriminelle unge findes der i dag tiltag som bl.a. netværkssamråd, forældrepålæg, ungepålæg og anbringelser uden for hjemmet. Reaktionsmulighederne er altså til stede.

Kommunerne har adgang til viden om hvilke tilbud, der udbydes, og hvad der virker. VISO har ekspertise i særligt komplicerede sager og overblik over evidens på området. Derudover stiller Socialstyrelsen viden, redskaber, udgående teams og uddannelse/oplæg til rådighed.

På trods af dette er kommunernes indsats over for kriminalitetstruede børn i dag ikke optimal. En undersøgelse fra Ankestyrelsens har vist, at kommunerne kan sætter langt mere effektivt ind første gang, de får

kendskab til børns kriminalitet, og at de ikke i særlig høj grad udnytter den assistance, de kan få fra VISO. Det er utilfredsstillende og et godt sted at optimere det forebyggende arbejde.

Nogle kommuner har dog gjort sig erfaringer med, hvordan man kan styrke sammenhængen i indsatsen og dermed den meget tidlige forebyggelse. De har optimeret indsatsen gennem nytænkning på tværs af forvaltninger.

Nye modeller, som tager udgangspunkt i de bedst mulige indsatser og ikke forvaltnings- og myndighedsstrukturer, er nødvendige for at udnytte mulighederne optimalt. Kommunerne skal have et økonomisk incitament til at gå nye veje.

#### Eksempler fra kommuner

I Holstebro har man fx udviklet en ny tilgang til førstegangsforældre med Familieiværksætterne. Her stiller man kompetence og netværk til rådighed for unge forældre med henblik på at lægge grunden til velfungerende familier. Projektet er under grundig evaluering.

I Herning er man langt med at afprøve svenske erfaringer med den såkaldte Borås model. Centralt i modellen står indsatsstrappen, der har fokus på at forebyggelse og intervention i eget miljø altid er målet. Indsatsen sker med tæt opfølgning gennem hele forløbet, og størst mulig tilknytning til eget hjem og nærmiljø.

I Herning har man i 2013 igangsat et 4-årigt pilotprojekt i 3 geografiske områder. I disse områder er antallet af børnesager 20 pr. rådgiver. Forsøget evalueres. Erfaringerne med resultaterne efter de to første år er yderst positive.

I Ishøj er kriminalitetsforebyggelsen samlet i en stabsenhed. Centralt i strategien i Ishøj står PRIK modellen. Modellen sikrer, at man arbejder med både proaktive og reaktive indsatser i kriminalitetsforebyggelsen, fx rusmiddelundervisning, forældremøder og exit-tiltag. Der er konstateret et markant fald i den registrerede kriminalitet i kommunen siden 2008.

En optimering af den helt tidlige indsats, kan være en mere effektiv, billigere og bedre vej til at reducere antallet af børn, der begår kriminalitet i Danmark.

*Anbefalinger*

- 2.1 Erfaringerne fra Holstebro, Herning, Ishøj og andre kommuner, der har arbejdet med sammenhængende indsatser bør bruges som inspiration
- 2.2 Positive økonomiske incitament og målinger kan bruges til at motivere kommunerne til at arbejde mere intensivt med indsatser, processer og strukturer, der kan styrke arbejdet med at forebygge ungdomskriminalitet. Socialstyrelsen/KORA har en række anbefalinger til samfundsøkonomiske evalueringer på socialområdet, som man kan tage udgangspunkt i.

**3. Dybere indsigt i ungdomskriminalitet**

Kommunernes og Folketingets arbejde med udfordringer med ungdomskriminalitet bør tage udgangspunkt i et fælles billede af kriminaliteten i Danmark, og hvordan den udvikler sig, og ikke alene på politiets registreringer. Politiets registreringer omfatter kun den kriminalitet, som kommer til politiets kendskab gennem anmeldelser eller efterforskning, men antallet af overgreb, som ikke bliver anmeldt er stort på nogle typer af kriminalitet. For det andet er anmeldelsestallet så at sige politiets journalsystem og afspejler delvist politiets praksis med hensyn til at optage anmeldelser.

*Anbefalinger*

- 3.1 Der bør investeres i at udvikle ny viden om, hvad der virker kriminalpræventivt i Danmark, når vi ser på tidlige indsatser, samarbejdsformer og resocialisering. Vi bør dokumentere den gode sociale og resocialiserende praksis udviklet her i landet systematisk. Arbejdet skal videreføre eksisterende vidensbanker i VISO, m.v. Og vi skal sikre rummet for afprøvning og evaluering af nye praksisser.
- 3.2 Der bør på samme måde investeres i at dokumentere, hvilke sanktioner, der er mest egnede til at reducere kriminalitet og tilfredsstille ofre og pårørendes retsfølelse.
- 3.3 Kommunerne bør udarbejde et årligt overblik over deres billede af kriminalitet som socialt problem hos personer og grupper i kommunen baseret på kommunens forebyggende arbejde, arbejde med tidlige indsatser og med de tunge sociale sager.



#### 4. Mindre fremmedgørende processer

Børn og unge, som stilles for en dommer, har tit svært ved at forstå systemet og processen. Selve domstolsprocessen kan opleves som fremmedgørende og dermed ramme ved siden af formålet med domstolsprocessen og den udmålte straf. Det ville derfor være ønskeligt, hvis processer mod børn under 18 år kan udvikles, så børn behandles på en mindre formel måde, og meningen med processen gøres mere forståelig. Formålet med dette er at gøre det mere forståeligt for barnet, at det nu må stå til ansvar overfor samfundet for det, som barnet har gjort – at der nu er samfundsmæssige konsekvenser af barnets handlinger.

##### *Anbefaling*

4.1 DKR anbefaler at der kigges nærmere på, hvordan processer mod børn under 18 år kan udvikles, så børn behandles på en mindre formel måde, og meningen med processen gøres mere forståelig.

#### 5. Nedsættelse af kriminel lavalder

Det helt centrale i vurderingen af, hvor den kriminelle lavalder bør ligge, er vurderingen af strafferetlig tilregnelighed. Ved hvilken alder vurderer man, at et barn er så modent, at det kan overskue egne handlinger med den virkning, at man må stå til ansvar for dem overfor samfundet. Indtil det tidspunkt har man ret til omsorg og opdragelse fra sine forældre eller alternativt samfundet.

Barndommen og ungdommen i de sidste 50 år blevet forlænget. Vi bor gennemsnitligt længere hos vores forældre, vi er senere på arbejdsmarkedet, vi får børn senere og vi har i konsekvens heraf blandt andet sat grænser for, hvornår børn må købe alkohol og nikotin.

Ungdomskommissionen har behandlet spørgsmålet om kriminel lavalder i sin betænkning 1508/2008. De påpeger, at en sænkelse af den kriminelle lavalder vil have flere betydelige ulemper, bl.a. risikoen for en negativ stempelingseffekt ved en tidlig retsliggørelse af barnet. En tidlig retsliggørelse vil desuden kunne forringe barnets samarbejdsvillighed over for myndighederne, hvilket vil være negativt i forhold til behandlingsmulighederne. Barnet får en anden rolle som tiltalt ved at der sættes fokus på handlingen og bevisførelsen, og det kan modvirke det pædagogiske arbejde med omsorg og opdragelse.

Et flertal i kommissionen konkluderer derfor, at en sænkelse af den kriminelle lavalder kan forventes at have en negativ kriminalpræventiv effekt i forhold til målgruppen. De anbefaler, at indsatsen gøres mere

effektiv og virkningsfuld ved at styrke de ikke-strafferetlige reaktionsmuligheder frem for ved at sænke den kriminelle lavalder.

Side 10

I Danmark var den kriminelle lavalder 14 år i perioden 1. juli 2010 til 29. februar 2012. I denne periode blev der idømt 14 ubetingede domme og 13 domme til ungdomssanktion. Justitsministeriets Forskningskontor har gennemført en registerbaseret analyse som konkluderer, at sænkelsen af den kriminelle lavalder ikke har haft den ønskede effekt. Der er således ingen dokumentation for, at en lavere kriminel lavalder kan medvirke til at bekæmpe kriminaliteten.

Den kriminelle lavalder er ikke den samme i alle lande. Børnekomiteen kræver minimum 12 år og anbefaler mellem 14 og 16 år. I de andre nordiske lande er lavalderen 15 år. Børn under 15 år vurderes i en australsk undersøgelse at have vanskeligt ved at forstå retssager.

#### *Anbefaling*

5.1 Et overvældende flertal af DKRs medlemsforeninger mener, at den kriminelle lavalder bør fastholdes på 15 år, hvormed vi lever vi op til FN's anbefaling og retsenheden i de nordiske lande, som alle har en kriminel lavalder på 15 år. Vi baserer anbefalingen på, at en sænkelse, som for nyligt har været gennemført i en periode tilsyneladende ikke havde nogen effekt. Man bør under alle omstændigheder inddrage resultatet af den igangværende forskning på Ålborg Universitet om effekten af de danske erfaringer med at nedsætte den kriminelle lavalder.

## **6. Ungdomsdomstole**

I Danmark har domstolene som udgangspunkt generel kompetence. Det vil sige, at de samme domstole behandler civile tvister, straffesager og sager om lovligheden af de offentlige myndigheders forvaltning.

Beslutninger om sociale foranstaltninger træffes i Danmark som udgangspunkt af de offentlige myndigheder, efter forvaltningsrettens regler og i henhold til lovgivningen. På det sociale område foreligger der blandt andet serviceloven og retssikkerhedsloven. I nogle lande træffes sådanne afgørelser i stedet af en forvaltningsdomstol.

I lande, som har forvaltningsdomstole til at træffe afgørelse om sociale foranstaltninger fx England, Tyskland, Holland og Belgien spiller disse domstole på forskellig vis sammen med kriminalretter, hvoraf nogle er særlige børnekriminalretter.

International forskning dokumenterer, at domstolsbehandling af børn, som har begået kriminalitet, er med til at fastholde børnene i en kriminel

løbebane, fordi de bliver stemplet som kriminelle. Det er ofte afledte effekter som fx udelukkelse fra den sædvanlige omgangskreds, vanskeligheder med at få arbejde m.m. som kan påvirke den unge til at begå ny kriminalitet.

Hvis man i Danmark vil flytte de sociale myndigheders afgørelser overfor kriminelle børn til en ungdomsdomstol som en afdeling af de almindelige domstole, må det antages, at der vil være en stemplingseffekt, som endda er endnu mere tydelig end i de lande, hvor alle indgribende afgørelser træffes af forvaltningsdomstole.

USA har gennemført en række undersøgelser på højest evidensniveau om betydningen af at stille unge for en ungdomsdomstol frem for at behandle sagen hos sociale myndigheder. Undersøgelsen viser en samlet negativ effekt af at anvende domstole.

Dansk forskning har desuden påvist negative effekter af at blive idømt fængselsstraf. Her bliver indsatte nemt domineret af andre normer end dem, vi som samfund ønsker. Vi skal derfor forsøge at holde børn ude af fængsel så længe som muligt, da det kan styrke indsatsen mod ungdomskriminalitet generelt.

Vi må derfor forvente, at et nyt system med ungdomsdomstole snarere skaber mere kriminalitet end forebygger kriminalitet.

## **7. Anvendelse af modenhed i vurdering af strafegnethed**

På trods af det umiddelbart tillokkende ved at anvende modenhed som en parameter for strafegnethed, knytter der sig efter DKRs opfattelse alt for mange usikkerheder ved en sådan vurdering af modenhed, som risikerer at kompromittere retssikkerhed og ligebehandling.

En australsk undersøgelse, som vurderer børns modenhed i forbindelse med retssager, konkluderer, at børn under 15 år har vanskeligt ved at forstå juridiske problemer, og at deres dømmekraft og evne til at løse problemer er ringe.

En forudsætning for at gå den vej bør være, at man inddrager fageksperter i vurderingen af, om modenhedserklæringer er egnede som grundlag for at kunne stille barnet for en domstol.

## **8. Afrunding**

I bestræbelserne på at styrke reaktionen og konsekvensen over for de mest kriminelle børn skal man have fokus på, om det at straffe styrker

muligheden for at reducere kriminalitet i samfundet. Stemplingen af et barn som kriminelt medfører en meget stor risiko for at fastholde barnet i kriminalitet.

Side 12

Det Kriminalpræventive Råd har i dette dokument givet nogle anbefalinger, som vi mener tilgodeser en klog og langsigtet indsats, som vil nedbringe antallet af de mest hårdkogte kriminelle.

Vi stiller os til rådighed for regeringen og Folketinget i forhold til at uddybe dokumentet eller indhente mere på udvalgte områder.